

TESIS DOCTORAL

EL FEDERALISMO EN ESPAÑA.

UN ANÁLISIS DE LAS TENSIONES INTERGUBERNAMENTALES

Doctorando: Emilio Rodríguez López

Universidad Pablo de Olavide

Director de tesis: Jean-Baptiste Paul Harguindéguy

Universidad Pablo de Olavide

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	4
<i>Objetivos</i>	5
<i>Marco teórico</i>	7
<i>Publicaciones aportadas</i>	9
<i>Discusión y conclusiones generales</i>	94
<i>Otras aportaciones</i>	96
<i>Bibliografía</i>	97
<i>Agradecimientos</i>	102
<i>Resumen</i>	103

INTRODUCCIÓN

Las relaciones intergubernamentales constituyen una dimensión fundamental de los sistemas federales. Estas relaciones pueden generar conflictos entre distintos niveles de gobierno debido a la división de las competencias entre ellos (Bolleyer, 2009; Parker, 2015).

España no escapa a este fenómeno tal y como lo demuestra el actual conflicto que opone la *Generalitat* de Cataluña al Gobierno de España, o el Plan Ibarretxe que marcó un antes y un después en las relaciones entre Euskadi y España. Esta tesis pretende centrarse en este tema con el fin de explorar las dinámicas de los conflictos intergubernamentales en España desde la Transición hasta 2014, fecha del primer referéndum en Cataluña.

A primera vista, resulta complicado definir el concepto de “conflicto intergubernamental” ya que puede referirse a un simple problema de entendimiento sobre el porcentaje que aplicar a un tributo, o también al intento de un gobierno autonómico de independizarse del Estado. Sin embargo, una exploración más atenta demuestra que los países federales (o cuasi-federales) tienden a provocar conflictos como parte natural del juego intergubernamental. Así que, sin negar las diferencias de intensidad entre un conflicto u otro, se consideró que la naturaleza de los conflictos era siempre la misma: una oposición calculada entre dos niveles de gobierno dentro de un Estado compuesto. Esta definición constituye el núcleo duro de esta tesis.

Por suerte, en España la conflictividad entre comunidades y Estado central viene siendo medida y consignada en bases de datos por parte del Ministerio responsable de las administraciones públicas desde la Transición. Así pues, existe un recuento llamado MAP-LEXTER basado en las impugnaciones ante el Tribunal Constitucional y producido en colaboración con sus miembros. Estos datos y la buena disposición del personal del Ministerio han facilitado la realización de esta tesis.

Más allá del interés académico de este tema, es importante recalcar que es fundamental para el buen funcionamiento del Estado. Sin querer sobredimensionar la importancia de esta tesis, su autor ha querido aportar su modesta contribución al debate sobre el encaje territorial de las regiones españolas a través de una serie de estudios que se presentarán a continuación.

OBJETIVOS

El objetivo central de esta tesis es la exploración de las dinámicas de los conflictos centro-periferia desde la Transición. Para lograr este objetivo se exponen a continuación tres artículos centrados en las siguientes dimensiones:

1) *Una primera foto fija del estado de las relaciones intergubernamentales desde la salida de la crisis de 2008*: el artículo: “La décentralisation en temps de crise: une comparaison interrégionale des effets de la Grande récession sur l’État des autonomies” se centra en los efectos de la política de austeridad llevada a cabo por los últimos gobiernos españoles desde la crisis financiera de 2008 sobre las relaciones entre gobierno central y autonomías. Considerando las particularidades del sistema de financiación autonómico en España (donde las regiones controlan los gastos pero no los ingresos), la crisis ha tendido a recentralizar la toma de decisión a nivel central. Al ser el único nivel de gobierno solvente, el Estado central ha podido orientar la política territorial como pocas veces había ocurrido desde la Transición. En contrapartida, este artículo demuestra como esta dinámica de recentralización ha provocado tres tipos de efectos. La mayoría de los gobiernos autonómicos ha aceptado esta nueva situación; una minoría (País Vasco, Andalucía, Canarias y Navarra) ha emprendido una campaña de queja contra el ejecutivo español; finalmente, el Gobierno catalán ha intentado seguir el camino de la secesión. Este artículo fue publicado en la revista belga *Revue Internationale de Politique Comparée* como parte de un número especial sobre crisis y autonomía regional dirigido por Alistair Cole, Romain Pasquier y Christian de Witscher.

2) *La identificación de las variables independientes que influyen sobre los conflictos intergubernamentales en España entre 1984 y 2014*: España, como otros países federales, es sujeta a numerosos conflictos entre los diferentes niveles de gobierno. Pero a diferencia de Alemania o Canadá, estos conflictos suelen transitar por la vía judicial en gran medida a través del Tribunal Constitucional (bajo la forma de conflictos de competencias y/o recursos de inconstitucionalidad). Este artículo demuestra que las áreas de políticas públicas las más afectadas por los conflictos son las competencias compartidas entre Estado central y autonomías. Se insiste también en los tres picos de conflictividad en 1985, 2003 y 2013, mayoritariamente provocados por los ejecutivos del País Vasco, Cataluña, Andalucía y Galicia. Aunque siendo justo, el Gobierno catalán copa un tercio

de todos los conflictos con el centro desde 1984 hasta 2014. Ahora bien, cuatro variables independientes fueron testadas en este artículo: la presencia de un gobierno conservador en La Moncloa, las situaciones de mayoría absoluta en el Congreso, la presencia de un gabinete nacionalista a la cabeza de las comunidades autónomas y la incongruencia partidista entre los gobiernos centrales y autonómicos. No obstante, el diagnóstico de colinealidad demostró que dos variables independientes debían ser evacuadas (la presencia de un gobierno conservador en La Moncloa y la incongruencia partidista entre los gobiernos centrales y autonómicos). Por lo cual, solo los periodos de mayoría absoluta en el Congreso y la presencia de ejecutivos nacionalistas autonómicos demostraron ser predictores relevantes de la conflictividad centro-periferia. Este análisis fue publicado bajo el título “The Perfect Storm. Exploring the Drivers of Intergovernmental Tensions in Spain (1984-2014)” en la revista *Innovation*.

3) *Los factores que inciden sobre los conflictos entre España y Cataluña*: siguiendo la misma metodología que el segundo artículo, parecía lógico indagar un poco más el caso catalán. Como dicho previamente, el Gobierno catalán está involucrado en un tercio de los conflictos con el Estado central entre 1984 y 2014. De hecho, la mayoría de ellos suele ser impulsada por la propia *Generalitat*. Las estadísticas inferenciales indican también que los periodos de mayoría absoluta en el Congreso, la presencia de un gobierno nacionalista en Cataluña y los problemas de financiación del Gobierno catalán tienden a incrementar el número de conflictos intergubernamentales con el Gobierno español. Estos hallazgos fueron publicados en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* en un artículo titulado “Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña” (también disponible en inglés).

MARCO TEÓRICO

Este conjunto de estudios se basa en el concepto de conflicto intergubernamental. Curiosamente, se trata de un tema poco tratado de forma global, lo que explica mi interés por ello. A pesar de su importancia actual, solo se pueden identificar elementos inconexos en la literatura científica sobre federalismo sobre el tema de la conflictividad.

En la actualidad, existen numerosos estudios sobre las relaciones intergubernamentales en España. Tal y como lo han recalcado varios autores, en este campo predominan las relaciones “verticales” entre el Gobierno de España y los gobiernos autonómicos (Agranoff y Ramos Gallarín, 1997: 1) frente a las relaciones “horizontales” cuasi inexistentes entre comunidades autónomas (Arbós et al., 2009). La otra peculiaridad de este campo es la inexistencia de un Senado propiamente federal (Roller, 2002: 69), lo que ha provocado la creación de una serie de instrumentos administrativos propios de los federalismos ejecutivos como los convenios de colaboración, las conferencias sectoriales – incluido la de presidentes – y las comisiones bilaterales (León y Ferrín Pereira, 2011: 513). Empero, la débil institucionalización de estas herramientas ha favorecido la supervivencia de mecanismos informales de regulación territorial como los acuerdos intergubernamentales dentro de los partidos, una cierta bilateralidad o la imposición unilateral de normativas por parte del Gobierno central (Colino, 2013: 111; Aja y Colino, 2014: 444).

Sin desmerecer las aportaciones de estas investigaciones, la mayor parte de ellas han analizado este fenómeno desde un punto de vista jurídico (Albertí Rovira, 1985: 155; Cámara Villar, 2004: 197; García Morales et al., 2006). Con todo, el análisis descriptivo de los conflictos intergubernamentales no es suficiente; por lo cual es necesario reintroducir una perspectiva sociológica que permita captar las dinámicas a la obra. De la misma forma, la cuasi-totalidad de estos estudios ha sido cualitativa. El análisis de discurso, la observación participante y las entrevistas semiestructuradas han sido las herramientas más utilizadas para conseguir datos (López Nieto, 2006; Arbós et al., 2009). Esta aproximación ideográfica ha permitido recabar información valiosa, pero ganaría en ser contrastada con una aproximación más cuantitativa.

Desde esta perspectiva, las investigaciones recientes sobre el papel de los tribunales constitucionales en los regímenes federales constituyen una línea prometedora. Los estudios sobre la politización del comportamiento del Tribunal Constitucional (Moraski y Shipan, 1999: 1069; Garoupa et al., 2012: 795; Garoupa et al., 2013: 513) han

proporcionado elementos de reflexión de innegable interés sobre los conflictos intergubernamentales al demostrar que las decisiones de los tribunales solían alinearse con los intereses del gobierno de turno. El uso estratégico de los tribunales constitucionales por parte de los gobiernos ha permitido también poner de relieve las motivaciones de las impugnaciones, como la identidad de los jueces o los pleitos ganados anteriormente, para poder maximizar la posibilidad de ganar los pleitos interpuestos (Bednar et al., 2001; Voigt y Salzberger, 2002: 289; Sala, 2010).

Sin embargo, faltaba hasta ahora un proyecto de investigación centrado específicamente en la conflictividad centro-periferia. El presente estudio pretende remediar esta situación, y solo cabe esperar que el análisis del caso español motive a otros investigadores para compararlo con otros países como Canadá, Estados-Unidos o Alemania en el futuro.

PUBLICACIONES APORTADAS

Se aportan tres publicaciones donde el doctorando aparece de primer autor en la segunda de ella. Cada publicación está insertada con su informe de impacto respectivo.

-“La décentralisation espagnole en temps de crise”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 23(3), 2016, 379-400.

-“The perfect storm? How to explain the rise of intergovernmental conflicts in Spain? (1984–2014)”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, DOI: 10.1080/13511610.2018.1520628

-“Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158, 2017, 79-96.



SJR

Scimago Journal & Country Rank

Enter Journal Title, ISSN or Publisher Name

[Home](#)[Journal Rankings](#)[Country Rankings](#)[Viz Tools](#)[Help](#)[About Us](#)

Revue Internationale de Politique Comparee

Country	Belgium - SJR Ranking of Belgium
Subject Area and Category	Social Sciences Political Science and International Relations Sociology and Political Science
Publisher	De Boeck & Larcier
Publication type	Journals
ISSN	17821533, 13700731
Coverage	2001-ongoing
Scope	La Revue Internationale de Politique Comparée répond à un double besoin, à la fois théorique et pratique. Développer l'analyse comparée, c'est faire progresser la scientificité de la science politique. Comparer permet en effet d'expliquer les effets spécifiques des structures et des processus politiques indépendamment de leurs conditions d'environnement. La vie politique ne cesse par ailleurs de s'internationaliser. La politique comparée aide à mieux discerner ce qui relève des comportements généraux et des singularités nationales.
	Homepage
	Join the conversation about this journal

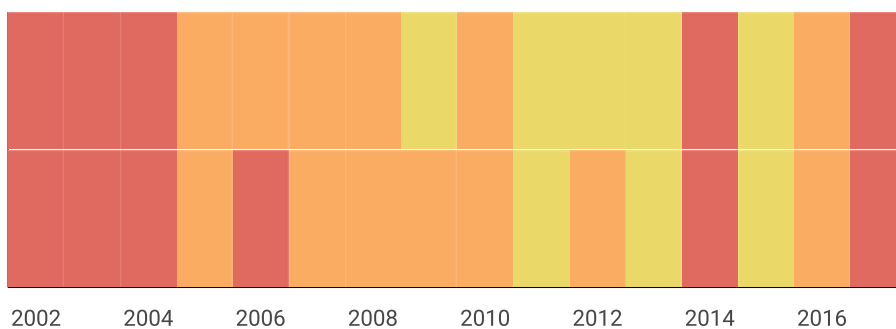
10

H Index

Quartiles

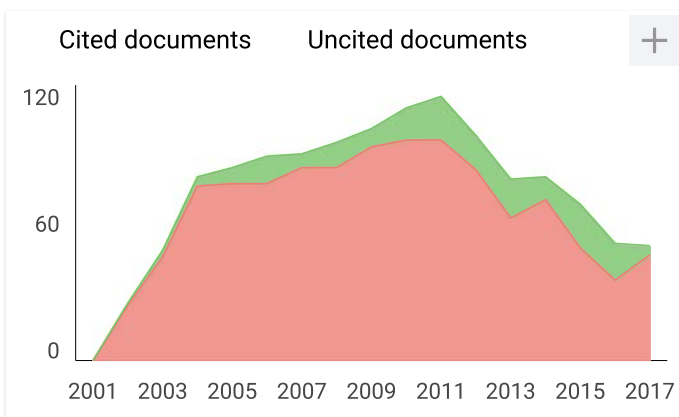
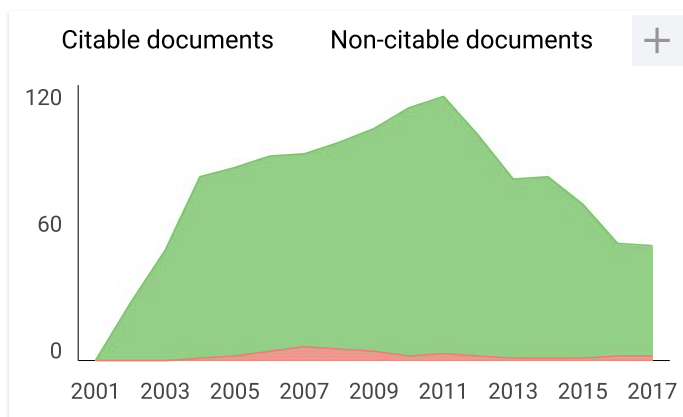
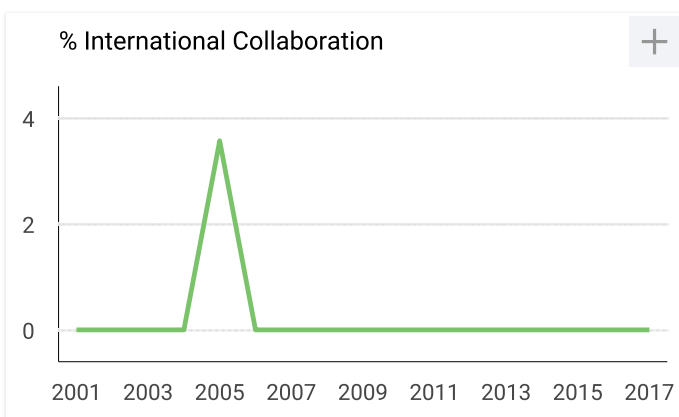
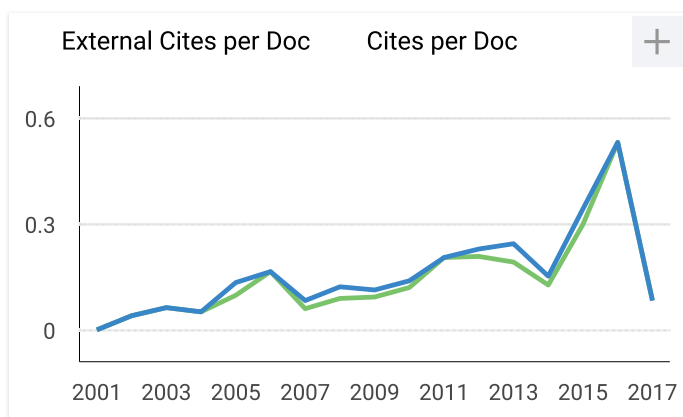
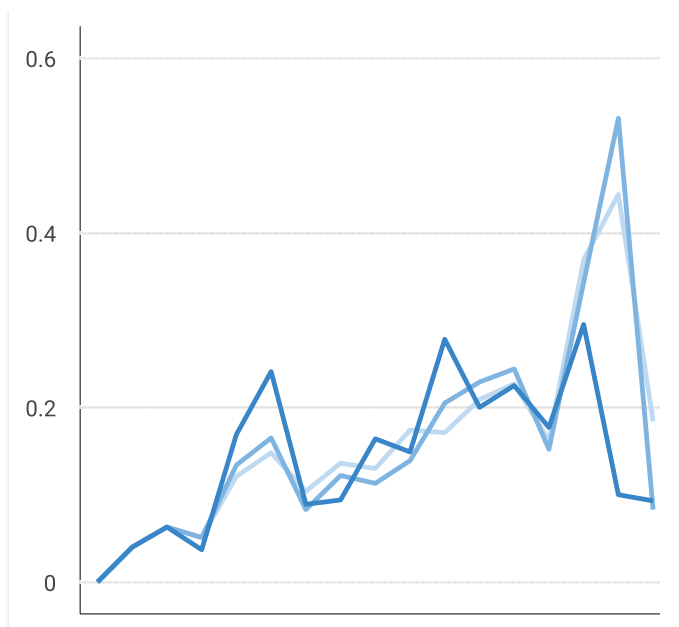
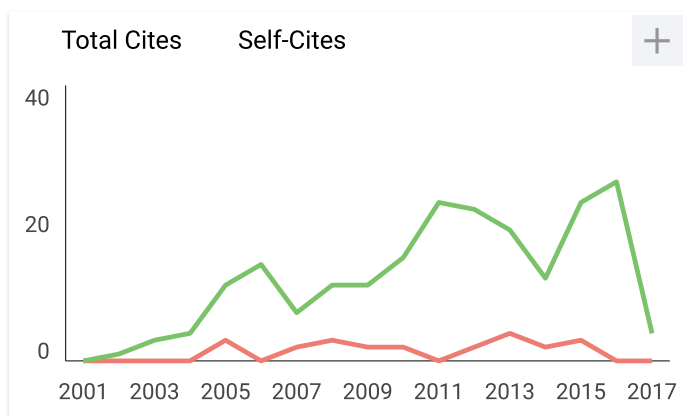
Political Science and International Relations

Sociology and Political Science



SJR

Citations per document



**Revue Internationale de
Politique Comparee**

Q4 Political Science
and International
Relations
best quartile

SJR 2017
0.1

powered by scimagojr.com

← Show this widget in
your own website

Just copy the code below
and paste within your html
code:

```
<a href="https://www.scima
```

LA DÉCENTRALISATION ESPAGNOLE EN TEMPS DE CRISE : UNE COMPARAISON INTERRÉGIONALE DES EFFETS DE LA GRANDE RÉCESSION SUR L'ÉTAT DES AUTONOMIES (2010-2014)

Jean-Baptiste Harguindeguy et Emilio Rodríguez Lopez

De Boeck Supérieur | « [Revue internationale de politique comparée](#) »

2016/3 Vol. 23 | pages 379 à 400

ISSN 1370-0731

ISBN 9782807390652

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2016-3-page-379.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA DÉCENTRALISATION ESPAGNOLE EN TEMPS DE CRISE : UNE COMPARAISON INTERRÉGIONALE DES EFFETS DE LA GRANDE RÉCESSION SUR L'ÉTAT DES AUTONOMIES (2010-2014)

Jean-Baptiste HARGUINDEGUY et Emilio RODRIGUEZ LOPEZ

La crise financière de 2008 n'a pas eu que des effets économiques en Espagne. De par son ampleur, elle a également modifié la dynamique de décentralisation de l'État des autonomies. Cette crise – produit de la banqueroute de la banque Lehman Brothers et de l'essoufflement de la bulle immobilière espagnole – a précipité la chute des sociaux-démocrates (PSOE, Parti socialiste ouvrier espagnol) et a favorisé l'ascension électorale du parti conservateur (PP, Parti populaire) lors des élections générales de 2011. Dans la foulée de son prédécesseur, le PP a aussitôt mis en œuvre une série de mesures permettant d'atteindre les objectifs de limitation des dépenses fixés par l'Union européenne afin de garantir la stabilité budgétaire. Cet article porte sur les effets de cette politique d'austérité sur les gouvernements autonomiques espagnols entre 2010 et 2014.

Inspirés par les travaux sur l'impact des crises économiques sur les structures fédérales, de nombreux auteurs se sont penchés sur cette période charnière qui a rompu la tendance à la décentralisation des ressources publiques entamée en 1978¹. Selon ces derniers, la crise de 2008 aurait eu un

1. RODDEN J., ESKELAND G.S., LITVACK J., *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA, MIT Press, 2003 ; VIVER PI-SUMYER C., MARTIN G., « The Recentralisation Process of the State of Autonomies », *IEB's Report of Fiscal Federalism*, Barcelona, IEB, 2012, p. 46-59 ; AJA E., COLINO C., « Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations », *Comparative European Politics*, vol. 12, n° 4, p. 444-467 ; BOSCH N., « Algunas reflexiones entorno al gasto autonómico. ¿Han gastado demasiado las comunidades autónomas? », in LAGO S., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ J. (eds.), *La consolidación fiscal en España : el papel de las comunidades autónomas y los municipios*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2013, p. 15-38 ; RUÍZ ALMENDRAL V., « The Spanish Legal Framework for Curbing the Public Debt and the Deficit », *European Constitutional Law Review*, n° 9, 2013, p. 189-204 ; COLINO C., « The State of Autonomies between the Economic Crisis and Enduring Nationalist Tensions », in BOTTI A., FIELD B.N.

effet immédiat sur les comptes publics autonomiques en faisant augmenter la dette régionale de façon subite. Étant donné que le budget des régions espagnoles dépend à 80 % des transferts de l'État central – hormis dans le cas du Pays basque et de la Navarre – les coupures budgétaires imposées par le Gouvernement central ont donc eu un impact important sur la prise de décision des exécutifs autonomiques. Ces derniers ont donc eu tendance à converger vers un modèle où l'État a repris la main sur le jeu territorial. Mais peut-on pour autant en conclure qu'il s'agit là de la fin de l'État des autonomies ?

Aussi juste soit-il, le postulat de la convergence n'en reste pas moins partiel et la décentralisation espagnole a démontré sa solidité. L'hypothèse défendue dans cet article est que la crise budgétaire a aussi eu des effets secondaires en mettant en exergue les contradictions latentes de l'État des autonomies. En privant les gouvernements régionaux de ressources essentielles, cette crise a provoqué l'apparition de tensions centrifuges et centripètes en fonction des régions affectées. À travers une approche comparée des dynamiques politiques territoriales en Espagne, cet article prétend démontrer que les gouvernements autonomiques ont suivi des sentiers différenciés².

Ces trajectoires ont été identifiées en fonction de quatre variables : l'évolution des conflits intergouvernementaux, le contenu des discours des élites périphériques sur le bien-fondé de la politique d'austérité, la légitimité du modèle d'organisation territoriale actuel et la variation des sentiments nationalistes au sein des régions.

Cette étude repose sur la lecture attentive de la littérature scientifique sur le fédéralisme fiscal et la décentralisation en Espagne et de la presse nationale et régionale. Une série de 42 entretiens semi-structurés a été menée entre octobre 2013 et décembre 2015 à travers deux programmes de recherche. D'une part via le programme *Territorial Governance in Western Europe : between Convergence and Capacity* financé par la fondation Leverhulme Trust et dirigé par Alistair Cole (bourse IN-2012-109). D'autre part grâce au projet *Intergovernmental Tension Index for Spain* dirigé par Jean-Baptiste Harguindeguy et financé par le Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. Les personnes interrogées répondaient à trois profils : politiciens, bureaucrates

(eds.), *Politics and Society in Contemporary Spain : From Zapatero to Rajoy*, New York, Palgrave, 2013, p. 81-100 ; COLINO C., DEL PINO E., « Spanish Federalism in Crisis », in PETERSON P., NADLER D. (eds.), *The Global Debt Crisis. Haunting U.S. and European Federalism*, Washington, Brookings Institution Press, 2014, p. 159-178.

2. PASQUIER R., « Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 19, n° 2, 2012, p. 57-78.

et experts (chercheurs et journalistes) afin de couvrir l'ensemble des acteurs de la politique territoriale espagnole. Les entretiens furent réalisés dans cinq régions : Madrid, l'Andalousie, Valence, le Pays basque et la Catalogne. Cet article comporte trois chapitres portant successivement sur la formule de financement des autonomies et ses effets, sur la politique de recentralisation budgétaire menée par l'État central et sur les différentes trajectoires des autonomies en réponse aux pressions budgétaires.

Le système de financement des autonomies et ses conséquences

La littérature sur la décentralisation espagnole met fréquemment en avant le caractère ambigu de ce régime à travers des expressions comme « fédéralisme non-institutionnel », ou encore « fédéralisme asymétrique »³. Cette ambiguïté a eu un effet direct sur la formule de financement des autonomies et sur leur comportement budgétaire.

Le système de financement régional

Le processus de décentralisation entamé en 1978 a produit un système d'organisation territoriale original. Ce système se caractérise par une certaine hétérogénéité entre ses 17 régions ainsi que par une grande plasticité. Au départ seuls la Catalogne, le Pays basque et la Galice bénéficiaient d'un statut élargi garanti par l'article 151 de la Constitution. Ce statut leur octroyait plus de compétences qu'au reste des communautés régies par l'article 143 et reconnaissait explicitement l'autonomie dont ils avaient bénéficié sous la Deuxième République. Mais dès 1980, l'Andalousie fut également intégrée à ce dispositif. Depuis lors, les transferts de compétences et de ressources vers le reste des autonomies ont encore modifié cette division. En particulier, la décentralisation des services de santé et d'éducation achevée au début des années 2000 a amplifié la catégorie des régions à forte autonomie qui inclut aujourd'hui *de facto* les Canaries, la Navarre et la Communauté valencienne⁴.

La deuxième asymétrie qui caractérise la décentralisation en Espagne est le mécanisme de financement des régions. Ce dernier constitue un système à deux vitesses au sein duquel le Pays basque et la Navarre disposent d'un régime spécifique. Le modèle fiscal basque et navarrais est

3. COLOMER J., « The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism », *West European Politics*, vol. 21, n° 4, 1998, p. 40-52 ; REQUEJO F., *Multinational Federalism and Value Pluralism : The Spanish Case*, London, Routledge, 2005.

4. AJA E., *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza, 2014.

un héritage de l'ancien régime dont la survie fut acceptée en échange de l'appui de ces deux régions au processus de transition démocratique. Dans ces communautés autonomes, les taxes sont directement prélevées par les échelons de gouvernement locaux et régionaux et une part de cet argent est ensuite transmise au ministère des Finances de l'État central. En revanche, le reste des autonomies espagnoles dépend majoritairement des ressources prélevées et transférées par l'État central. Dans les régions dépendant du régime fiscal commun (par opposition au régime fiscal foral ou coutumier) environ 80 % du budget est alimenté par les transferts de l'État central et 20 % repose sur les recettes propres aux autonomies⁵.

Six modèles de financement des autonomies du régime commun ont été appliqués depuis la Transition. Basés initialement sur des accords bilatéraux, ces systèmes ont progressivement inclus la création d'un forum multilatéral (le Conseil de politique financière et fiscale). Le niveau des transferts est aujourd'hui indexé sur la variable démographique, pondérée par des critères comme le pourcentage de retraités, la dispersion géographique et l'insularité. Le recours à la dette étant en principe interdit, des instruments additionnels comme le Fond de garantie des services publics et le Fond interterritorial de solidarité sont censés limiter les divergences socio-économiques territoriales⁶.

Les effets induits du système fiscal

Au moins quatre leçons peuvent être tirées de l'évolution historique du système de financement des autonomies. La première leçon est qu'il s'agit d'un système instable. En effet, la succession des six modèles depuis la Transition démontre que ces mécanismes sont constamment remaniés sous la pression de certains exécutifs autonomiques (au premier chef la Catalogne) afin d'obtenir le même régime fiscal que le Pays basque et la Navarre. Cette situation explique la frustration des *leaders* des régions du régime fiscal commun et leurs efforts pour renégocier constamment des accords qui, par essence, leur semblent insatisfaisants⁷. De même, les contribuables nets (comme la Communauté valencienne, Madrid ou la Catalogne) se plaignent régulièrement du manque à gagner que suppose la distribution non ordinale des recettes fiscales.

5. MORENO L., *The Federalization of Spain*, London, Routledge, 2001.

6. LEÓN S., « ¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable? », *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 128, 2009, p. 57-87.

7. MORENO L., « Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain », *Publius*, vol. 27, n° 4, 1997, p. 65-84.

La deuxième leçon est que la distribution des ressources fiscales entre l'État central et les autonomies a suivi une tendance à la décentralisation très prononcée depuis 1978. La proportion de ressources gérée aujourd'hui par les communautés autonomes (36 % des ressources publiques contre 21 % pour l'État central hors Sécurité Sociale) est ainsi très comparable à celles provinces canadiennes ou des länder allemands (tableau 1).⁸

Tableau 1. Distribution des dépenses publiques entre échelons administratifs (1982-2011) (en %)

	Administration centrale	Administration régionale	Administration locale	Sécurité sociale
1982	53	3,6	10,6	32,5
1996	37,5	22,3	11,6	29,2
Depuis 2011	20,9	35,7	13,6	29,9

Source : Ruíz Almendral⁹.

Cela dit – et il s’agit de la troisième leçon – les gouvernements régionaux espagnols contrôlent une large part des dépenses publiques mais les recettes continuent à dépendre de l’État central¹⁰. Même si depuis 2009, 50 % de la taxe sur la valeur ajoutée et de l’impôt sur le revenu ont été transférés aux gouvernements autonomiques, la politique fiscale des autonomies a consisté à ne pas augmenter le niveau d’imposition régional par peur d’un revers électoral. L’effort pour renforcer la coresponsabilité des gouvernements autonomiques en matière fiscale a donc été vain jusqu’à présent. Mise à part une série d’impôts et de taxes sur les biens immobiliers, les revenus propres des régions restent très faibles en comparaison avec les transferts de l’État central¹¹.

Enfin, la dernière leçon est que l’État central a été incapable de limiter les dépenses des autonomies jusqu’en 2012. Le système de financement autonome inclut pourtant un « pacte de stabilité interne » depuis 2001¹².

8. SALA G., « Federalism without Adjectives in Spain », *Publius*, vol. 44, n°1, 2014, p. 109-134.
9. RUÍZ ALMENDRAL V., « The Spanish Legal Framework for Curbing the Public Debt and the Deficit », *European Constitutional Law Review*, n° 9, 2013, p. 189-204
10. GALLEGO R., “Ideología, financiación territorial y (des)igualdad : ¿qué margen para la autonomía política?”, in GALLEGO R. (ed.), *Descentralización y desigualdad en el Estado autonómico : Opinión pública, financiación territorial, ideología y políticas públicas*, Valencia, Tirant-lo-Blanch, p. 357-379.
11. RUÍZ ALMENDRAL V., « Fiscal Federalism in Spain : The Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities », *European Taxation*, vol. 42, n° 11, 2002, p. 467-474.
12. BALASSONE F., FRANCO D., « Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A Difficult Union », *Journal of Public Finance and Public Choice*, n° 18, 1999, p. 135-163.

Mais la croissance économique dopée par la bulle immobilière entre 1997 et 2007 (5 % de croissance annuel du produit intérieur brut – PIB – en 2000) et le manque de sanctions ont favorisé la hausse de la dette publique régionale jusqu’au niveau record de 21 % du PIB autonome total en 2014 (tableau 2)¹³. Même si la dette autonome reste largement inférieure à celle des services de l’État central (84,6 % du PIB national), il n’en reste pas moins que l’endettement de certaines régions comme Valence et la Catalogne reste préoccupant pour assurer le bon fonctionnement des services publics.

Tableau 2. La dette publique par communauté autonome en 2014
(% du PIB régional)

	Dette publique (en milliards d’euros)	Dette publique (en % du PIB)	PIB par habitant (en euros)
Communauté valencienne	35,892	35,8	20 073
Castille-la-Manche	12,488	33,7	18 307
Catalogne	63,075	31,8	26 996
Baléares	7,597	28,3	23 931
Murcie	6,673	24,6	18 529
Andalousie	27,654	19,4	16 884
Cantabrie	2,393	18,8	20 855
Navarre	3,327	18,4	28 124
Aragon	5,999	18,1	24 957
Estrémadure	2,960	17,7	15 752
Galice	9,816	17,3	19 954
Castille et León	9,47	17,2	21 727
La Rioja	1,329	16,6	24 998
Asturies	4,425	15,5	20 334
Pays basque	9,123	14,1	29 683
Canaries	5,726	13,8	19 581
Madrid	25,063	13,3	31 004

Source : Banco de España (2014).

13. BANCO DE ESPAÑA, *Administraciones públicas. Deuda según el protocolo de déficit excesivo (PDE)*, Madrid, septembre 2014.

Trois raisons expliquent cette situation¹⁴. Premièrement, la multiplication « d'éléphants blancs » a été favorisée par la croyance dans le rôle de péréquation d'un État central ayant garanti jusque-là les besoins financiers de ses régions. Deuxièmement, le développement de l'administration fonctionnelle autonome et l'embauche de fonctionnaires ont fait augmenter la part des salaires jusqu'à 38 % du budget dans certaines régions comme les Canaries (contre 11 % au niveau central). Troisièmement, le transfert des compétences sur l'éducation et la santé (environ 74 % des budgets régionaux) ont fini par plomber lourdement les budgets autonomiques dans un contexte de croissance et de vieillissement de la population.

La recentralisation territoriale par les instruments budgétaires

Cette augmentation incontrôlée de la dette publique durant l'exercice 2010-2012 a alerté les différents ministères du gouvernement central afin d'éviter un scénario « à la grecque »¹⁵. Une série de mesures a donc été adoptée par les gouvernements Zapatero et Rajoy afin d'endiguer le déficit public. L'un des effets de cette politique a été la limitation des marges de manœuvre des gouvernements autonomiques.

Un cadre institutionnel plus contraignant

Le nouveau cadre fiscal communautaire repose sur une série de textes adoptée depuis 2010. Le premier d'entre eux (le *Six Pack*, appliqué en décembre 2011) réactualise les règles héritées du Pacte de stabilité et de croissance et s'impose automatiquement aux 27 États membres de l'Union (plus la Croatie depuis 2013). Le *Six Pack* renforce le Pacte de stabilité à travers une batterie de sanctions et d'objectifs de déficit (3 %) et de dette publique (60 %). En parallèle, le Pacte budgétaire européen (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – TSCG) est entré en vigueur en janvier 2013 et s'applique aux membres de la zone euro afin de coordonner leur politique économique.

En Espagne, ces mesures ont été mises en œuvre quelques mois avant l'élection des conservateurs. Le Parti socialiste modifia alors la constitution en août 2011 pour y inscrire la « règle d'or » promue par le TSCG. Le nouvel

14. RUÍZ HUERTA J., García M.A., « El endeudamiento de las Comunidades Autónomas : límites y problemas en el contexto de la crisis económica », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n° 15, 2012, p. 125-143.

15. ROYO S., *Lessons from the Economic Crisis in Spain*, New York, Palgrave Macmillan, 2013.

article 135 oblige ainsi les administrations publiques à limiter leurs dépenses selon le principe de stabilité budgétaire. En particulier, l'alinéa 135.6 insiste sur l'importance de ce critère pour les communautés autonomes. La loi organique 2/2012 de Stabilité budgétaire et financière va dans le même sens. En principe, le ministère des Finances central peut désormais contraindre le reste des administrations publiques à réduire leurs dépenses de façon unilatérale grâce à un système de sanctions bloquant les transferts¹⁶.

Les instruments de la recentralisation

L'État central s'est doté de nouveaux instruments économiques. Le premier d'entre eux est le Fond de liquidité autonome (FLA). En 2011, de nombreuses communautés autonomes n'avaient déjà plus accès aux marchés financiers internationaux en raison de la qualification désastreuse de leur dette auprès des agences de notation internationale. Afin d'éviter la banqueroute, le ministère des Finances lança le FLA en juillet 2012 afin de doter leurs gouvernements des fonds nécessaires pour financer leurs services publics à un taux raisonnable. Une série d'objectifs de déficit fut ensuite négociée de façon bilatérale avec les communautés autonomes et supervisée par une Autorité indépendante de responsabilité fiscale (AIREF) (tableau 3)¹⁷.

Autre instrument au fonctionnement proche du FLA, le Plan de paiement aux fournisseurs a permis aux administrations publiques d'honorer leurs engagements auprès des entreprises (en particulier dans le secteur des travaux publics). En 2012, les gouvernements régionaux reçurent 17 705 milliards d'euros et 12 558 millions s'ajoutèrent à cette somme l'année suivante afin d'éviter la fermeture d'un grand nombre de petites et moyennes entreprises ayant gagné des marchés publics.

La rationalisation budgétaire imposée par les institutions européennes via l'État central s'est également appliquée aux organisations parapubliques régionales comme les caisses d'épargne. Afin d'éviter la faillite du secteur bancaire espagnol le gouvernement de Mariano Rajoy demanda à bénéficier

16. RUÍZ ALMENDRAL V., « The Spanish Legal Framework for Curbing the Public Debt and the Deficit », *European Constitutional Law Review*, n° 9, 2013, p. 189-204 ; COLINO C., « The State of Autonomies between the Economic Crisis and Enduring Nationalist Tensions », in BOTTI A., FIELD B.N. (eds.), *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*, New York, Palgrave, 2013, p. 81-100.

17. EL MUNDO, « Cataluña supera por cuatro décimas el límite de déficit de 2013 », 31 mars 2014. Créée en 2013, l'AIREF se limite cependant à publier des rapports sur l'état des finances publiques et à comparaître une fois par an devant le Congrès des députés.

de l'assistance financière de l'Union européenne en décembre 2012. En juin de la même année, l'Espagne reçut l'aide du Mécanisme européen de stabilité (MES) – le nouvel instrument remplaçant le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) depuis 2011. Le MES a ainsi fourni aux banques espagnoles une aide de 100 milliards d'euros¹⁸.

Tableau 3. Résultats du FLA

Gouvernements autonomes	Somme prêtée en 2012 (milliards d'euros, taux d'intérêt à 5,65 %)	Somme prêtée en 2013 (milliards d'euros, taux d'intérêt à 5,5 %)
Andalousie	2,793	3,791
Castille-La Manche	1,037	0,673
Catalogne	6,664	10,050
Canaries	0,906	0,654
Valence	3,829	2,614
Asturies	0,261	0,391
Baléares	0,471	0,695
Cantabrie	0,137	0,236
Murcie	0,536	0,701

Source : El Mundo¹⁹.

En conséquence, les banques espagnoles ayant reçu des fonds européens furent mises sous la tutelle du FROB (le Fonds de restructuration ordonnée bancaire), une organisation créée en 2009 pour faciliter le processus de fusion et acquisition des caisses en situation de crise. Les grandes banques commerciales comme *Santander*, *La Caixa* ou le *BBVA* ont pu éviter ces restructurations grâce à l'internationalisation de leur activité. En revanche, les caisses d'épargne régionales ont été fortement affectées par ce processus. Sur un total de 42 entités en exercice avant 2012, 40 ont été absorbées par les grands groupes du secteur. Avant l'écroulement de la bulle immobilière, les caisses d'épargne finançaient généreusement les projets entrepris par le pouvoir politique régional, spécialement en matière de travaux publics. Mais avec la disparition de ces entités, c'est une source de capital qui s'est tarie pour les exécutifs autonomiques²⁰.

18. EL PAÍS, « España pide un rescate de hasta 100 000 millones para la banca », 10 juin 2012.

19. EL MUNDO, « El desigual rumbo de los recortes en las comunidades autónomas », 25 avril 2014.

20. PRICE WATER HOUSE COOPERS, *La reestructuración de las Cajas de Ahorros y la reforma de su regulación*, Madrid, PWHC, 2014.

Le contrôle de l'État central sur les administrations régionales va encore plus loin depuis la création de la CORA (Commission pour la réforme des administrations publiques) en octobre 2012. Cette commission vise entre autres à éliminer les « doublons » au niveau régional et central. Des propositions techniques ainsi qu'un calendrier d'application ont été soumis aux ministres régionaux à travers la conférence sectorielle sur l'administration publique²¹. En mars 2015 près de 2 194 entités publiques avaient été éliminées – surtout au niveau local²². Mais comme le démontre la section suivante, cette nouvelle dynamique recentralisatrice a provoqué des effets différenciés sur la gouvernance des régions espagnoles.

Les effets de l'austérité : des dynamiques territoriales différenciées

Toutes les autonomies – y compris le Pays basque et la Navarre – ont souffert des mesures de contention budgétaire appliquée par l'État central. Mais les effets de la politique d'austérité ont été différents en fonction des régions. Quatre facteurs ont été analysés : le volume de conflits juridiques contre les ministères centraux, les discours développés par les élites autonomiques, l'appui des populations au modèle de l'État des autonomies et l'évolution des sentiments nationalistes.

La hausse inégale des conflits intergouvernementaux

La conséquence immédiate de la reprise en main de la politique territoriale par l'État central à partir de 2010 a été la hausse graduelle des tensions intergouvernementales. L'un des indicateurs classiques de ces tensions est le volume de recours interposés par les gouvernements autonomes face à l'État central (et vice versa)²³. Les statistiques de ce tribunal démontrent que les litiges territoriaux ont suivi une évolution en dents de scie²⁴. Après une

21. CORA, *Reforma de las administraciones públicas*, Madrid, Gobierno de España, 2013.

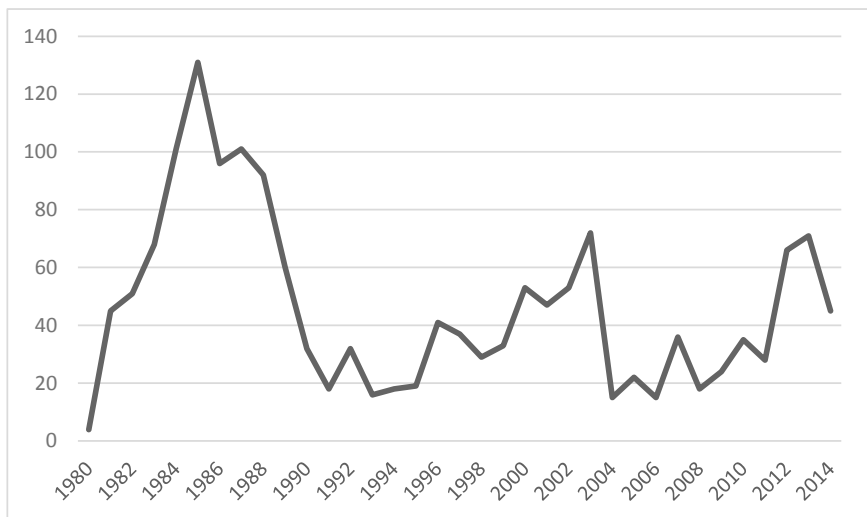
22. OFICINA PARA LA EJECUCIÓN DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN, *Informe Trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*, Madrid, 2015.

23. Les spécificités du Sénat et des administrations intergouvernementales espagnoles ont converti le Conseil constitutionnel en un forum concentrant la majorité des plaintes entre niveaux de gouvernement (ou en « troisième chambre » comme le soulignait un ancien sénateur du Parti nationaliste basque interviewé en décembre 2015). Lire AJA E., *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza, 2014.

24. La hausse des conflits centre-périphérie est confirmée par les entretiens avec les représentants autonomiques au sein des organisations intergouvernementales qui dénonce un style d'action publique beaucoup plus centralisé qu'il y a quelques années. C'est le cas des conférences sectorielles – outils de régulation entre centre et périphérie au sein desquelles les ministres centraux et autonomiques sont

phase conflictuelle à la fin des années 2000 et une période d'accalmie, les recours intergouvernementaux se sont multipliés depuis le début de la crise économique (Graphique 1).

Graphique 1. Nombre de recours intergouvernementaux traités par le Conseil constitutionnel (1992-2014)



Source : Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²⁵.

Bien qu'il n'existe pas de critère objectif permettant de classer les autonomies en groupes soigneusement délimités, trois catégories apparaissent en filigrane. La première est celle qui englobe les exécutifs autonomiques peu conflictuels face aux politiques du Gouvernement espagnol (c'est-à-dire ce qui représentent moins de 5 % des litiges auprès du Conseil constitutionnel). La deuxième catégorie inclue les régions contestant les principes directeurs émis depuis Madrid à travers une stratégie de résistance politique et juridique, comme la Navarre, l'Andalousie, les Canaries et le Pays basque²⁶. Enfin, la Catalogne semble constituer une catégorie à elle-seule de par le volume de recours déposés tant par la *Generalitat* que par

censés négocier des accords communs. Selon la ministre andalouse du Budget, le Conseil de politique fiscale et financière s'est transformé en « véritable salle de classe » où les représentants du ministère des Finances « donnent des devoirs » à leurs homologues régionaux en matière de dépense et de déficit (entretien réalisé en janvier 2015).

25. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*, Madrid, Minhap, 4^e trimestre 2014.

26. Encore faut-il préciser que « [...] le Gouvernement basque a cessé de recourir toutes les décisions qui lui portent préjudice auprès du Conseil constitutionnel depuis 2004. [Cette décision est liée au fait] que le Conseil est en grande partie contrôlé par les partis majoritaires nationalistes espagnols » selon un député du Parti nationaliste basque interviewé en décembre 2015.

les ministères de l'État central et qui représentent presque un tiers du total durant la période étudiée (Tableau 4).

Tableau 4. Conflits intergouvernementaux auprès du Conseil constitutionnel (2010-2014)

Autonomies	Nombre de recours	% du nombre total de recours
Catalogne	77	31,2
Navarre	32	13
Andalousie	29	11,7
Canaries	29	11,7
Pays basque	20	8,1
Galice	12	4,9
Asturies	11	4,5
Communauté valencienne	9	3,6
Estrémadure	8	3,2
La Rioja	4	1,6
Murcie	4	1,6
Aragon	3	1,2
Castille et León	3	1,2
Madrid	3	1,2
Castille-la-Manche	2	0,8
Cantabrie	1	0,4
Baléares	0	0
Total	247	100

Source : Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014).

Les raisons de ces tensions sont très diverses mais le principal argument est que la défense des compétences décentralisées est un enjeu primordial pour tous les gouvernements autonomes, y compris ceux portant les couleurs du Parti populaire. Le processus de décentralisation des compétences est déjà très avancé en Espagne et la plupart des secteurs de politique publique se divisent désormais entre l'État central et les autonomies²⁷. Les conflits intergouvernementaux en sont d'autant plus révélateurs : « [...] du mouvement de centrifugation du pouvoir politique dans l'Espagne des autonomies. Le transfert des compétences de santé et d'éducation a renforcé l'influence des barons territoriaux, qui ne redoutent plus de s'opposer à

27. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Reales decretos de traspaso de funciones y servicios a las comunidades autónomas*, Madrid, Minhap, 2012.

l'État central et à leur propre président de parti... qui plus est si les élections approchent » (entretien avec une chercheuse de l'Université de York, décembre 2015).

De 2011 à 2014, environ 60 % des conflits étaient liés à des conflits de compétence ou à des recours pour inconstitutionnalité en relation avec les politiques d'austérité du Gouvernement espagnol (comme le tiers payant pharmaceutique, la baisse du salaire des agents publics, ou le gel des concours de la fonction publique). Les motifs des recours ne se limitent cependant pas à des thèmes économiques. C'est le cas en Catalogne où les litiges portent sur la propre organisation de l'État des autonomies et sur la possibilité d'un référendum sur l'indépendance de la région vis-à-vis de l'Espagne. Les 33 recours d'inconstitutionnalité de l'État central contre la Généralité interposés en 2012 le démontrent²⁸.

Le triple discours des élites politiques régionales

Aussi intéressants soient-ils, les recours juridiques entre le centre et les périphéries n'apportent qu'une information partielle sur les motivations des élites politiques autonomiques. Pour cette raison, une série d'entretiens semi-dirigés a été menée dans plusieurs régions, puis complétée par une lecture attentive des déclarations des présidents et conseillers autonomiques dans la presse. Trois grands cadres discursifs ont été identifiés.

Le premier est une interprétation concordant avec le discours provenant de l'État central ; lui-même en consonance avec la ligne ordo-libérale défendue par la Commission européenne²⁹. Comme le soulignait l'un des députés du Parti populaire interrogé en novembre 2013 : « Il y a eu des excès financiers commis [...] en particulier dans l'administration publique, et l'heure est à la rationalisation budgétaire. Mais l'Espagne a choisi d'entrer librement dans l'Union européenne, avec toutes les conséquences que cet engagement supposait. Après le marché commun et la monnaie unique, nous en sommes aujourd'hui à l'harmonisation fiscale. C'est pour cette raison que j'éviterais de parler de durcissement des critères budgétaires.

28. Cette judiciarisation des conflits territoriaux avec la Catalogne n'est d'ailleurs pas un phénomène nouveau puisqu'en 2006, le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne avait été bloqué par sept recours posés par les membres du Parti populaire. La sentence du Tribunal constitutionnel ne fut rendue qu'en 2010 et 14 articles furent déclarés inconstitutionnels. Cette décision provoqua la mobilisation de la majorité des forces politiques et sociales de la région autour du slogan : « Nous sommes une nation, nous devons décider ».

29. NEDERGAARD P., « The Influence of Ordoliberalism in European Integration Processes », *MPRA Paper*, n° 52331, 2013.

Pour des raisons de crédibilité, l'Espagne et ses communautés se doivent d'être plus efficaces en matière de dépense publique [...] ce qui implique certains sacrifices ».

Cette explication sur la nécessité de la « purge » après les « excès » se retrouve dans la quasi-totalité des autonomies contrôlées par le Parti populaire, y compris lorsque les exécutifs en place sont les responsables des gaspillages aujourd'hui critiqués (aéroports inutilisés de Castellón et de Ciudad Real, Cité de la culture de Saint-Jacques de Compostelle, tunnels du périphérique M-30 à Madrid, etc.) Il existe toutefois des nuances entre ces gouvernements régionaux quant à l'appui qu'ils apportent au Gouvernement espagnol. Par exemple, le président de la Communauté baléaire s'est montré fidèle au Gouvernement Rajoy alors que certains exécutifs comme celui de la Communauté de Madrid ont insisté à plusieurs reprises dans la presse sur la nécessité de protéger leur capacité d'autogestion³⁰.

Le deuxième groupe englobe les exécutifs canarien, navarrais, basque et andalou. Il existe des différences politiques notables entre ces gouvernements régionaux. Ainsi, les sociaux-démocrates et le Parti nationaliste basque contrôlent respectivement l'Andalousie et le Pays basque pratiquement sans interruption depuis la Transition. En revanche, les Canaries et la Navarre ont été gouvernées par plusieurs forces politiques jusqu'aux années 1990 ; depuis lors, leurs institutions sont dirigées par des partis régionalistes-conservateurs (Coalition canarienne et Union du peuple navarrais). Ces gouvernements partagent pourtant certains éléments de discours. Ainsi, tous insistent sur la nécessité de protéger : « les acquis de la décentralisation tout en protégeant les acquis sociaux » (entretien avec un sénateur du Parti nationaliste basque, février 2015). Ce discours commun de résistance contre le centre politique se divise en deux variantes.

D'un côté, les membres de la *Junta* d'Andalousie perçoivent leur gouvernement régional comme « le dernier rempart face au néo-libéralisme » (entretien avec un des haut-fonctionnaires de la *Junta*, novembre 2013) et insistent sur les politiques sociales comme priorité absolue du Gouvernement andalou pour lutter contre le sous-développement endémique de la région. Selon ces derniers, il est essentiel d'assurer le financement du système à travers un modèle fiscal promouvant la solidarité territoriale entre régions. Dans la même veine, le Gouvernement canarien a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de compenser les distorsions économiques liées à l'insularité et exacerbées par la crise financière³¹. De leur côté, les membres

30. EL PAÍS, « González se adelanta a Rajoy y anuncia la mayor bajada de impuestos autonómica », 28 octobre 2013.

31. EL PAÍS, « Canarias solicita 757 millones al Fondo de Liquidez Autonómico », 5 octobre 2012.

des exécutifs basque et navarrais préfèrent mettre le doigt sur l'ingérence que constituent les politiques actuelles de l'État central. En tant que nations (ou régions à forte identité) au sein de l'Espagne, le Pays basque et la Navarre ont droit à un traitement différencié (fiscal notamment) hérité de l'Ancien régime. En outre : « [...] les données macro-économiques tendent à démontrer qu'il s'agit d'une région gérée de façon efficace » (entretien avec un haut-fonctionnaire du Gouvernement basque, février 2014). Dans les deux cas, même si l'Union européenne et la *Troika* sont jugées fautives pour imposer une politique d'austérité dans l'ensemble du continent, c'est bel et bien le Parti populaire contrôlant l'État central qui est visé.

Enfin, le cas catalan constitue une catégorie à part entière. Les effets combinés de la crise et de la politique d'austérité imposée par le Parti populaire y ont favorisé l'émergence d'un discours ouvertement indépendantiste déjà présent depuis de nombreuses années mais qui ne s'affichait pas avec autant de vigueur. Les recours posés par le Parti populaire contre le statut catalan de 2006 ont généré une grande frustration entre les partis nationalistes. Ce blocage a favorisé le retour au pouvoir de la coalition nationaliste CiU (*Convergència i Unió*, Convergence et Union) formée par les libéraux et les démocrate-chrétiens à partir de 2010, puis avec le soutien ponctuel d'*Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC, Gauche républicaine de Catalogne) à partir de 2012³². La rhétorique de ce gouvernement repose sur deux arguments distincts mais prônant tous deux l'indépendance de la Catalogne³³. ERC insiste ainsi sur « la politique de dédain menée par le Gouvernement espagnol, qui n'a pas été capable de recevoir une seule fois le président catalan en quatre ans ». L'indépendance devient dès lors une question de « dignité » (entretien avec une sénatrice d'ERC à Barcelone, janvier 2015).

Pour leur part, les membres de CiU se centrent plutôt sur les raisons économiques d'un divorce jugé nécessaire. Alors que le Pays basque et la Navarre disposent d'un régime fiscal garantissant leur autonomie financière, la Catalogne reste dépendante des transferts de l'État central. Cette asymétrie a favorisé l'émergence d'un discours centré sur la spoliation du peuple catalan par le reste de l'Espagne. L'idée est que : « [...] la différence entre les impôts et taxes versés par les Catalans au ministère des Finances et les transferts du ministère des Finances transmis à la Généralité défavorise la Catalogne ». La conséquence directe est que : « [...] si la Catalogne pouvait contrôler ses propres ressources fiscales, les coupures budgétaires

32. BARRIO A., RODRÍGUEZ TERUEL J., « Pour quelles raisons les partis politiques en Catalogne se sont-ils radicalisés ? Le système des partis et la montée du souverainisme (1999-2012) », *Pôle Sud*, n°40, p. 99-119.

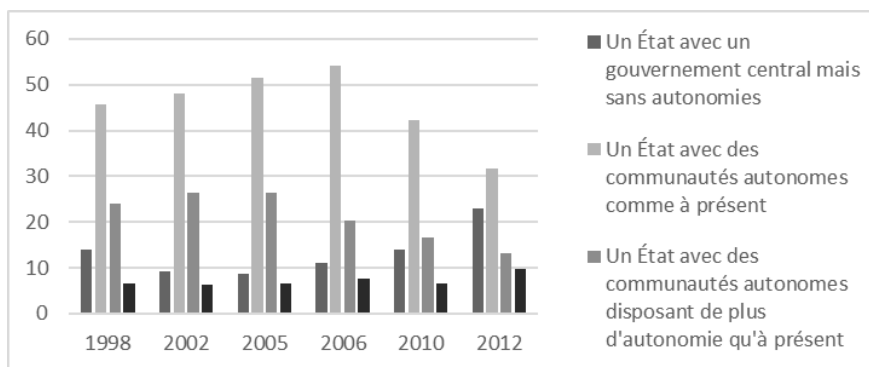
33. GUIBERNAU M., « Secessionism in Catalonia: After Democracy », *Ethnopolitics*, vol. 12, n° 4, 2013, p. 368-393.

imposées à la population ne seraient pas nécessaires » (entretien avec un haut fonctionnaire de la Généralité, janvier 2015). L'indépendance devient dès lors une porte de sortie potentielle par rapport à la crise.

La légitimité du modèle territorial espagnol sous pression

Les stratégies juridiques et discursives des élites autonomiques sont intéressantes à plus d'un titre. Mais l'état de l'opinion publique au sein de ces territoires constitue un élément clef pour comprendre les effets de la crise et de l'austérité au niveau régional en Espagne.³⁴ De ce point de vue, la confiance des citoyens dans le modèle d'État des autonomies semble avoir été passablement affectée par ces deux phénomènes. Entre 1998 et 2006, les sondages du *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS, Centre d'études sociologiques) montraient un fort attachement au modèle d'organisation territorial actuel puisqu'environ 50 % des personnes interrogées le trouvaient positif. Cette proportion est depuis tombée à moins de 37 % depuis 2010 (Graphique 2).

Graphique 2. Préférences relatives au modèle territorial dans l'ensemble de l'Espagne (1998-2012) (en %)



Source : Centro de Investigaciones Sociológicas³⁵.

Cette détérioration de la légitimité du modèle d'organisation territorial espagnol amène deux lectures complémentaires. D'une part, il semble

34. SUBIRATS J., GALLEGO R., « El análisis del rendimiento institucional : teoría y aplicación a las comunidades autónomas », in SUBIRATS J., GALLEGO R. (eds.), *Veinte años de autonomías en España : leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS, 2002, p. 3-27.

35. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, *Estudios* 2286, 2455, 2610, 2667, 2829 et 2956, Madrid, CIS, 2010 et *Barómetro autonómico*, 2956, Madrid, CIS, 1998, 2002, 2005, 2006, 2010, 2012.

évident que le maintien du *status quo* a perdu de nombreux adhérents. D'autre part, force est de constater que les mécontents se divisent en deux groupes distincts qui se sont polarisés depuis 2010. Les premiers – majoritaires dans l'ensemble de l'Espagne – sont les citoyens estimant qu'un État centralisé serait plus efficace pour gérer les ressources fiscales. Selon ces derniers, l'État des autonomies serait allé trop loin, et une certaine recentralisation serait nécessaire pour faire face aux effets de la crise. Ce retournement de l'opinion publique a d'ailleurs correspondu avec la proposition de certains gouvernements autonomiques de rendre des compétences décentralisées à l'État central.

Tableau 5. Préférences relatives au modèle territorial au Pays basque et en Catalogne (1998-2012) (en %)

Pays basque	1998	2002	2005	2006	2010	2012
Un État avec un gouvernement central mais sans autonomies	3,3	1,9	2,3	2,2	1,8	2
Un État avec des régions et des nationalités autonomes comme à présent	30,3	30,1	33,7	34,8	36,2	42,2
Un État avec des régions et des nationalités avec plus d'autonomie qu'à présent	34,8	27,3	29,2	32,2	28,4	20,2
Un État qui reconnaisse aux nationalités la possibilité de se convertir en États indépendants	19	22,5	26,3	26,3	21,9	25,7
Catalogne	1998	2002	2005	2006	2010	2012
Un État avec un gouvernement central mais sans autonomies	9,7	6,9	4,5	8,7	10,7	11
Un État avec des régions et des nationalités autonomes comme à présent	40,8	27,5	23,5	29,5	26,2	16,7
Un État avec des régions et des nationalités avec plus d'autonomie qu'à présent	27,1	42	48	35,1	29,3	27,7
Un État qui reconnaisse aux nationalités la possibilité de se convertir en États indépendants	18,8	17,4	20,7	22,5	23,6	37,4

Source : Centro de Investigaciones Sociológicas³⁶.

Les seconds, concentrés au Pays basque et en Catalogne, se montrent favorables à une extension des compétences de leur région d'origine,

36. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, *Estudios* 2286, 2455, 2610, 2667, 2829 et 2956, Madrid, CIS, 2010 et *Barómetro autonómico*, 2956, Madrid, CIS, 1998, 2002, 2005, 2006, 2010, 2012.

voire même à l'indépendance vis-à-vis de l'Espagne. Toutefois, il est intéressant de constater que la préférence pour la sécession n'a pas suivi la même dynamique dans ces deux autonomies. Alors que l'opinion publique basque favorisait cette option durant la période 2005-2006 (correspondant à l'époque de l'émergence du Plan Ibarretxe et culminant à 26,4 % des personnes interrogées), l'indépendantisme n'a émergé en Catalogne qu'à partir de 2010. En revanche, cette option y reçoit un appui beaucoup plus élevé avec 37,4 % de l'opinion publique (Tableau 5)³⁷.

En outre, comme le souligne Sandra León, au niveau espagnol les partisans de la centralisation sont majoritaires au sein des collectifs les plus affectés par la crise (chômeurs, retraités et mères au foyer), alors que les partisans de l'indépendance en Catalogne sont issus des couches les plus favorisées de la population³⁸. Cette auteure en déduit ainsi que les préférences des premiers sont une réaction temporaire face à un état de crise, mais que les préférences des élites catalanes semblent être un choix structurel beaucoup moins influencé par l'actualité économique.

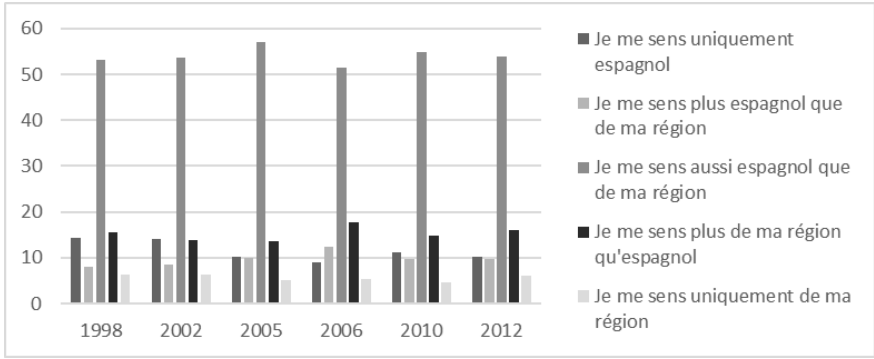
Des sentiments nationalistes stables... sauf en Catalogne

La perte de légitimité du modèle d'organisation territorial n'est pas allée de pair avec l'évolution des sentiments nationalistes. L'analyse des sentiments d'appartenance des Espagnols – selon l'échelle Linz-Moreno utilisée par le CIS – démontre une certaine stabilité. Outre de légers soubresauts au niveau des options « je me sens uniquement espagnol » et « je me sens uniquement de ma région », les personnes interrogées montrent une forte préférence (à plus de 50 %) pour l'identité duale et équilibrée entre l'Espagne et leur région. Il existe bel et bien un régionalisme-nationalisme andalou, canarien, navarrais, galicien ou encore valencien mais ceux-ci sont restés stables et minoritaires entre 2010 et 2012. Le double modèle d'allégeance identitaire s'est donc maintenu malgré la crise et les coupures budgétaires (Graphique 3).

37. Le Plan Ibarretxe visait à renégocier la relation entre le Pays basque et l'Espagne entre 2004 et 2006. Lire KEATING M., BRAY Z., « Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the Rise and Fall of the Ibarretxe Plan », *Ethnopolitics*, vol. 5, n° 4, 2006, p. 347-364.

38. LEÓN S., « Crisis, Public Opinion, and State of Autonomies », *IEB's Report of Fiscal Federalism 2012*, Barcelona, 2012, p. 69-73.

Graphique 3. Sentiments identitaires dans l'ensemble de l'Espagne (1998-2012) (en %)



Source : Centro de Investigaciones Sociológicas³⁹.

Tableau 6. Sentiments identitaires au Pays basque et en Catalogne (1998-2012) (en %)

Pays basque	1998	2002	2005	2006	2010	2012
Je me sens uniquement espagnol	4,9	4,5	5,6	5,3	4,3	3,2
Je me sens plus espagnol que de ma région	3,3	3,3	5,9	8	6,3	3,2
Je me sens aussi espagnol que de ma région	38	33,7	33,2	32,2	36,3	38,4
Je me sens plus de ma région qu'espagnol	24,6	18,8	21,5	27,7	24,1	24,5
Je me sens uniquement de ma région	24,1	24,7	24,3	20,8	23,7	23,5
Catalogne	1998	2002	2005	2006	2010	2012
Je me sens uniquement espagnol	13	12,4	7,7	7,7	8,2	5,7
Je me sens plus espagnol que de ma région	7,6	7,7	8,2	7,5	9	7,2
Je me sens aussi espagnol que de ma région	43,1	37,3	44,8	40,9	41,3	34,3
Je me sens plus de ma région qu'espagnol	23,4	24,3	23,4	26,6	25,6	29,2
Je me sens uniquement de ma région	11,5	16,2	14,3	14	13,6	21,9

Source : Centro de Investigaciones Sociológicas⁴⁰.

39. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, *Estudios* 2286, 2455, 2610, 2667, 2829 et 2956, Madrid, CIS, 2010 et *Barómetro autonómico*, 2956, Madrid, CIS, 1998, 2002, 2005, 2006, 2010, 2012.

40. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, *Estudios* 2286, 2455, 2610, 2667, 2829 et 2956, Madrid, CIS, 2010 et *Barómetro autonómico*, 2956, Madrid, CIS, 1998, 2002, 2005, 2006, 2010, 2012.

La période 2010-2012 a également démontré que le Pays basque et la Catalogne ne suivaient pas obligatoirement les mêmes rythmes historiques. Ainsi, au Pays basque, le pourcentage de citoyens se sentant « aussi espagnols que basques » s'est renforcé en passant de 36,3 % à 38,4 % des personnes interrogées entre 2010 et 2012 (Tableau 6). De même, si le Parti nationaliste basque a inclus de façon explicite un paragraphe sur « le droit à décider des Basques » au sein du *Plan Euskadi Nación Europea 2015* lors des élections autonomiques basques de 2012, il n'a pas proposé de référendum sur l'indépendance comme en Catalogne⁴¹.

La Catalogne est donc la seule région où la situation de crise – combinée au blocage du statut de 2006 – a produit un changement substantiel au niveau des sentiments nationalistes. Entre 2010 et 2012, les cas d'identité duale catalane-espagnole sont passés de 41,3 % à 34,3 %, et dans le même temps la proportion de citoyens se sentant « uniquement catalans » a augmenté de 13,6 % à 21,9 %. Même si ces valeurs restent globalement inférieures à celles en cours au Pays basque, il n'en reste pas moins qu'elles constituent une rupture par rapport aux tendances observées depuis les années 1990. Ce retournement est en partie lié au tournant indépendantiste des partis politiques catalans majoritaires, mais il est aussi profondément imprégné la société civile⁴². La grande nouveauté est qu'après une série de mobilisations sociales et institutionnelles au niveau local, une résolution demandant l'organisation d'un référendum a été adoptée par le parlement catalan le 27 septembre 2012⁴³. L'intitulé de ce référendum a donné lieu à une intense joute verbale entre le Gouvernement de l'État central et la Généralité de Catalogne. La « Consultation populaire non référendaire sur le futur politique de la Catalogne »⁴⁴ décidée le 29 septembre 2014 a d'abord été suspendue par un recours pour inconstitutionnalité posé par le Gouvernement espagnol. La consultation a finalement été réalisée le 9 novembre 2014 sous l'appellation de « Processus participatif sur le futur politique de la Catalogne ».

Le déroulement du référendum – stratégiquement prévu pour succéder au référendum écossais du 18 septembre 2014 – s'est réalisé sans incidents notables. Malgré quelques doutes sur le corps électoral autorisé à voter (comme par exemple les résidents étrangers vivant en Catalogne ou les

41. Partido Nacionalista Vasco, *Euzkadi, Nación Europea*, Bilbao, EAJ-PNV, 2012.

42. RICO G., LINÉIRA R., « Bringing Secessionism into the Mainstream: The 2012 Regional Election in Catalonia », *South European Society and Politics*, vol. 19, n° 2, 2014, p. 257-280.

43. SERRANO I., « Just a Matter of Identity ? Support for Independence in Catalonia », *Regional and Federal Studies*, vol. 23, n°5, 2013, p. 523-545.

44. La question sur laquelle les principales forces politiques catalanes se sont finalement mises d'accord est : « Souhaitez-vous que la Catalogne devienne un nouvel État ? » et « En cas de réponse affirmative, souhaitez-vous que cet État devienne indépendant ? ».

Catalans vivant à l'étranger) les chiffres officiels de participation publiés par la Généralité démontrent que quelque 2 305 millions de citoyens se sont rendus aux urnes (soit 33 % du total appelé à voter). Les partisans du « oui » ont été largement majoritaires avec près de 80 % des votes exprimés. Outre les litiges constitutionnels impulsés par le Gouvernement central, les organisateurs du référendum ont aussi fait l'objet de poursuite. Mais deux ans plus tard, la situation reste la même... et la porte de sortie semble plus ouverte que jamais.

Conclusion

De nombreux auteurs ont démontré que la crise de 2008 avait eu un effet dévastateur sur les finances des autonomies espagnoles. La hausse des dépenses régionales dopée par la bulle immobilière y a généré des niveaux de déficit et de dette publique élevés. Dans ces conditions, l'État central – gouverné par les socialistes puis par les conservateurs – est intervenu à partir de 2010 de façon drastique en imposant des coupures franches dans les budgets autonomiques à travers une série d'instruments financiers. Cette période a entériné un processus de reprise en main des affaires publiques par l'État central face à des régions incapables de se refinancer sur les marchés internationaux.

Sans remettre en cause l'hypothèse de la convergence vers un modèle territorial récentralisé *de facto* autour du ministère des Finances du Gouvernement espagnol, cet article s'est interrogé sur les réactions divergentes qui ont succédé à cette première phase. Comme le démontrent les quatre indicateurs analysés ici, les effets secondaires de la crise et des politiques d'austérité ont été très divers en fonction des régions et une vision nuancée s'impose. L'État des autonomies ne s'est pas écroulé, même s'il a souffert de tensions diverses. Du point de vue des conflits intergouvernementaux présentés devant le Conseil constitutionnel, il apparaît que les litiges entre régions et État central ont augmenté. Mais cette augmentation n'a pas été homogène. Alors que la plupart des exécutifs autonomiques ont évité la voie judiciaire, la Navarre, l'Andalousie, le Pays basque et les Canaries ont posé (et fait l'objet) de nombreux recours les mettant aux prises avec l'État central sur des enjeux liés aux coupures budgétaires. Pour sa part, la Généralité de Catalogne concentre près d'un tiers des conflits de 2010 à 2014 et ces derniers portent sur des points fondamentaux comme la sécession vis-à-vis de l'Espagne.

L'analyse des discours des élites au pouvoir permet d'éclairer partiellement ces données. Trois cadres discursifs ont été mis en lumière. Le

premier – majoritaire – adopte la dialectique conservatrice du Gouvernement espagnol et de la Commission européenne en insistant sur la nécessité de l'austérité après les excès commis. À ce dernier s'oppose le discours des gouvernements basque, andalou, navarrais et canarien qui préfèrent mettre en avant la nécessité de sauvegarder les politiques sociales tout en protégeant l'autonomie territoriale des régions. Enfin, en Catalogne les partis majoritaires promeuvent l'indépendance en utilisant des éléments de discours basés tantôt sur l'identité catalane, tantôt sur des arguments économiques.

L'opinion publique autonome est également une source d'information pertinente. Les sondages du CIS ont ainsi démontré l'érosion progressive de la légitimité du modèle territorial actuel au profit de deux autres options fortement polarisées. D'une part, la plupart des citoyens interrogés seraient d'accord pour recentraliser certaines compétences – voire éliminer les autonomies. D'autre part, il apparaît que l'opinion publique au Pays basque et en Catalogne favorisait au contraire une décentralisation accrue ou l'indépendance par rapport à l'Espagne.

Enfin, l'analyse des sentiments identitaires a démontré que les cas d'identités duales État-autonomie restaient largement majoritaires dans l'ensemble du pays, y compris au Pays basque. La nouveauté est le changement de tendance observé en Catalogne où les personnes se sentant « seulement catalanes » représentent aujourd'hui près d'un quart de la population. Ce chiffre illustre l'appui populaire qui a favorisé l'organisation du référendum sur l'indépendance.

Quoi qu'il en soit, le cycle analysé n'a pas encore touché à sa fin et il faudra confirmer ces observations lorsque ce mouvement se sera stabilisé (probablement à partir des nouvelles élections générales de juin 2016). Le futur dira si ces soubresauts sont de simples faits conjoncturels ou si, au contraire, ils font partie d'un changement structurel redéfinissant la politique territoriale dans l'Espagne contemporaine.

Innovation-The European Journal of Social Science Research

ISSN: 1351-1610

ROUTLEDGE JOURNALS, TAYLOR & FRANCIS LTD

2-4 PARK SQUARE, MILTON PARK, ABINGDON OX14 4RN, OXON, ENGLAND

ENGLAND

Go to Journal Table of Contents

Go to Ulrich's

Titles

ISO: Innovation

JCR Abbrev: INNOVATION-ABINGDON

Categories

SOCIOLOGY - SSCI

Languages

English

4 Issues/Year;

Key Indicators													
Year	Total Cites Graph	Journal Impact Factor Graph	Impact Factor Without Journal Self Cites Graph	5 Year Impact Factor Graph	Immediacy Index Graph	Citable Items Graph	Cited Half-Life Graph	Citing Half-Life Graph	Eigenfactor Score Graph	Article Influence Score Graph	% Articles in Citable Items Graph	Normalized Eigenfactor Graph	Average JIF Percentile Graph
2017	457	1.018	0.821	1.570	0.250	28	6.4	9.3	0	0.262	100.00	0.05...	43.878
2016	318	0.811	0.792	1.267	0	27	5.8	8.3	0.00...	0.362	100.00	0.07...	40.909
2015	237	0.346	0.307	0.740	0.414	29	7.4	8.6	0.00...	0.184	100.00	0.04...	20.775
2014	181	0.400	0.381	0.540	0.125	24	7.5	10.0	0.00...	0.166	100.00	0.03...	20.775
2013	165	0.240	0.220	0.388	0.321	28	7.6	7.5	0.00...	0.120	100.00	0.02...	14.130
2012	158	0.375	0.229	0.431	0.407	27	7.6	7.6	0.00...	0.145	100.00	Not ...	21.942
2011	103	0.217	0.217	Not ...	0	23	7.1	6.8	0.00...	Not ...	100.00	Not ...	18.478
2010	103	0.326	0.326	Not ...	0	14	5.9	6.1	0.00...	Not ...	100.00	Not ...	25.379
2009	114	0.298	0.170	Not ...	0.238	21	6.2	8.5	0.00...	Not ...	95.24	Not ...	21.491

Source Data
Rank
Cited Journal Data
Citing Journal Data
Box Plot
Journal Relationships

Journal Source Data					
	Citable Items			Other (O)	Percentage (C/(C + O))
	Articles	Reviews	Combined (C)		
Number in JCR Year 2017...	28	0	28	6	82%
Number of References (B)	1,406	0	1,406	33	97%
Ratio (B/A)	50.2	0.0	50.2	5.5	

InCites Journal Citation Reports dataset updated Sep 20, 2018

Tell us what you think.

Help us improve the Journal Citation Reports by providing your feedback! [Click Here >](#)



The perfect storm? How to explain the rise of intergovernmental conflicts in Spain? (1984–2014)

Emilio Rodríguez López, Jean-Baptiste Paul Harguindéguy & Almudena Sánchez Sánchez

To cite this article: Emilio Rodríguez López, Jean-Baptiste Paul Harguindéguy & Almudena Sánchez Sánchez (2018): The perfect storm? How to explain the rise of intergovernmental conflicts in Spain? (1984–2014), *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, DOI: [10.1080/13511610.2018.1520628](https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1520628)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1520628>



Published online: 10 Sep 2018.



Submit your article to this journal [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)

The perfect storm? How to explain the rise of intergovernmental conflicts in Spain? (1984–2014)

Emilio Rodríguez López^a, Jean-Baptiste Paul Harguindéguy^{b*} and Almudena Sánchez Sánchez^a

^aResearch Group DASP, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, Spain; ^bDepartment of Public Law, Area of Political Science, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, Spain

(Received 10 July 2017; final version received 4 September 2018)

As in other federal-like countries, intergovernmental relations in Spain are characterised by a series of conflicts between central and regional governments. But, which factors explain this dynamic of contention? This investigation operationalises intergovernmental conflicts through a specific dataset constituted by the volume of contestations between regional and central executives (and vice versa) in Spain before the Constitutional Court. This research demonstrates that from 1984 to 2014 the periods of absolute majority at the Congress and the victory of peripheral nationalist parties at the head of autonomous communities increased the level of intergovernmental contestations.

Keywords: Spain; Catalonia; federalism; intergovernmental relations; conflict

Introduction

As in the rest of federal regimes, intergovernmental relations in Spain are sometimes interrupted by a series of conflicts (Yaz'kova 2006; Bolleyer 2009). For instance, in 2004 the Basque presidency proposed to renegotiate its institutional relationship with Spain through the Ibarretxe Plan and provoked an open crisis with the central cabinet (Keating and Bray 2006). In the same way, since 2012 the Spanish cabinet and the Catalan government struggle about the organisation of a referendum for independence (Guibernau 2013). That series of confrontations shows that the centre-periphery cleavage matters in Spain. It also logically leads to the raising of an important question: how to explain the rise of intergovernmental conflicts in Spain?

This interrogation requires a definition of the notion of intergovernmental conflict. The contours of such a concept are difficult to identify because it refers to a broad range of phenomena (Lecours and Béland 2013). Indeed, the dispute between two governments in managing airports, or the secessionist will of a regional executive are both examples of intergovernmental tensions. However, despite the difference of intensity, those disputes share common features since in both cases two institutional actors clash within a federal polity. Drawing on the research of Buntz and Radin (1983, 403), intergovernmental conflicts should be envisaged as a side-effect of federalism:

[intergovernmental] conflict is not a pathological state which is either good or bad. Rather, it is conscious behaviour involving interdependent parties acting in opposition to one another.

*Corresponding author. Email: jbhar@upo.es

Such behaviour involves much more than a simple incongruence of goals, values, or interests of the parties. It involves deliberate interference by parties who are attempting to change their positions relative to one another.

In other words – and whatever the level of real or symbolic violence – intergovernmental conflicts are part of the federal game (Caplan 1969).

Given the frequent tensions between regional and central tiers of government in contemporary Spain, most studies have been led on this field; nevertheless, the scientific literature still lacks a global view of the drivers fuelling intergovernmental conflicts in this country. Firstly, a majority of specialists in intergovernmental relations have focussed on this phenomenon from a public law background (Albertí Rovira 1985; Cámara Villar 2004; García Morales et al. 2006). This not a problem per se, but intergovernmental conflicts are usually political disputes based on contradictory values rather than mere technical issues. In such circumstances, political science seems more adapted than public law to tackle those topics. Secondly, most of those studies have been qualitative in nature. Discourse analysis, participant observation and in-depth interviews are usually the main instruments applied by investigators to assess this research field through case studies (López Nieto 2006; Arbós Marín et al. 2009). Although qualitative inquiries can provide valuable information, quantitative assessment is necessary for contrasting the conclusions drawn from previous studies. Finally, a set of scholars influenced by the rational choice theory has centred on the role of constitutional courts in federal conflicts (Bednar, Eskridge, and Ferejohn 2001; Voigt and Salzberger 2002; Sala 2010). They suggested that the behaviour of regional and central administrations depends primarily on judicial variables. The political orientation of judges, their mode of appointment, or the number of cases won in the past would shape the volume of central-regional quarrels. Though those authors produced relevant findings, they also tended to evacuate the role of politics while they over-focused on the rationality of individual actors. This article argues that they may have looked in the wrong direction for identifying the variables driving centre-periphery tensions in Spain since electoral and institutional configuration may play a relevant role in this state-regional relationship.

To put it simply, there is a major gap in scientific literature about intergovernmental relations in Spain that this paper aims to fill through a historical comparison based on mixed-methods of analysis. Drawing on the analyses of Aja and Colino (2014) and Harguindéguy, Rodríguez, and Sánchez (2017) it is hoped that such an approach can improve the comprehension of such mechanisms in order to resolve and prevent future conflicts. This study proposes to identify the factors of intergovernmental disputes in democratic Spain through two techniques. On the quantitative side, it attempts to identify the predictors capable of explaining the rise of intergovernmental tensions in the ‘State of autonomies’ through a statistical approach based on the 1,456 litigations between the 17 regional executives and the central government from 1984 to 2014. On the other hand, on the qualitative side, a series of interviews were conducted for raising the perspective of the main actors of intergovernmental relations in Spain. Thus, theoretically and methodologically, the main innovation of this article consists of assessing a traditional question of comparative federalism through a new approach. From this perspective, the case of Spain must be considered as a first step towards the drawing of conclusions based on more cases of multilevel states.

On the one hand, the dependent variables were defined using the MAP-LEXTER dataset created by the *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* (Ministry of Finance and Public Administration, or MINHAP), the *Tribunal Constitucional* (Spanish

Constitutional Court) and the *Boletín Oficial del Estado* (equivalent of the Congressional Record). The MAP-LEXTER dataset comprises all litigations between regional and central administrations presented before the Constitutional Court from 1980. Given the characteristics of the Spanish territorial regime, it represents an essential instrument for assessing the evolution of intergovernmental conflicts. On the other hand, different independent variables were identified and – after a multicollinearity diagnostic – only two (namely the periods of absolute majority at the Congress of Deputies and the nationalist party in office at the head of an autonomous community) correlated significantly with the dependent variables.

To answer our research question, this article is divided into five sections. It will start by reviewing the state of the field of territorial governance and intergovernmental relations in Spain. Then, it will show the evolution of central-regional conflicts from 1980 to 2014. The third part will centre on the four hypotheses guiding this study and its methodology will be described in section four. The results of the investigation are presented and discussed in the fifth section before the conclusion of the article.

Spain as a Quasi-federal State

Territorial politics in contemporary Spain

To a large extent, the current territorial system in Spain is the product of negotiations that started during the transition to democracy after the death of General Franco. At that time, bargaining between pro-centralist forces (mainly Conservatives and former Francoists) and the parties claiming more territorial autonomy (notably the Socialists, the Communists, the Basque and Catalan nationalists) led to a *sui generis* model of decentralisation. In 1978, a constitutional agreement was finally found by the majority of political groups – except the Basque nationalists (Moreno 2001). On the one hand, 17 autonomous regions with legislative powers (*comunidades autónomas*) were created and their cultural backgrounds were recognised; on the other hand, the Constitution proclaimed the indissoluble unity of the nation, and the state provincial representatives were maintained. Likewise, despite the presence of 17 autonomous regions, the upper chamber (*Senado*) did not convert into a forum of representation for regional governments (Roller 2002).

Legal asymmetry lies at the core of that system since its beginning (Aja 2014). In 1978, the three ‘historical nationalities’ that had already enjoyed political autonomy under the Second Republic (Catalonia, Basque Country and Galicia) were granted full autonomy through article 151 of the Constitution (the so-called ‘fast track’). The rest of the autonomies – ruled by article 143 – were asked to wait for a period of five years to reach the same competences (‘slow track’). Nonetheless, the original design evolved quickly after the Andalusian government accessed the same powers as the historical nationalities in 1980. Despite the attempts of the central cabinet to re-equilibrate the competences of regions through the first autonomous pact of 1981 (*Pacto autonómico*) and the LOAPA (*Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*, Organic Law for Harmonising the Autonomous Process), the two-speed decentralising process continued. Since the second autonomous pacts of 1992, the progressive transfers of competences profoundly reshaped this scheme – especially after education and health were transferred to regional governments in the early 2000s.

The second institutional asymmetry has to do with fiscal autonomy (Aja 2014). Spanish regions receive the major part of their resources from central state transfers. The Ministry of Finance and Public Administration typically raises taxes in the whole country before redistributing that money according to demographic and geographic

criteria. Nevertheless, the Basque Country and Navarre constitute an exception to this system. Those two regions enjoy a specific fiscal regime (*concierto económico*) that enables them to manage their own fiscal resources. Basque provincial councils and the Navarrese government directly raise the taxes of Basque and Navarrese ratepayers and they only send a small part of this money to Madrid (*el cupo*).

As one of the academic experts interviewed in Bloomington stated: ‘Asymmetries between the regions themselves, and between the regional and central governments constitute a constant source of tension.’ In the same vein, the division of powers established by articles 148 and 149 of the Constitution remains imprecise and favours the conflict of interpretation between levels of government. In sum, unlike Germany or the United States, the Spanish state of autonomies is neither explicitly a federation nor a unitary state. This ambiguity provoked several debates about the nature of the regime. This why the Spanish territorial system sometimes is depicted as ‘non-institutional federalism’ (Colomer 1998), ‘incomplete federalism’ (Grau i Creus 2000), an ‘unfulfilled federalism’ (Beramendi and Maíz 2004) or even as a ‘federalism without adjectives’ (Sala 2014).

Channelling intergovernmental tensions

In Spain – as in other federal-like states – the asymmetric and changing division of competences and resources between central and regional administrations has produced a series of intergovernmental conflicts (Arbós Marín et al. 2009; Bolleyer 2009). As Aja and Colino (2014, 3) stressed: ‘Although vertical multilateral bodies dominate, they still coexist with vertical bilateral cooperation bodies, deriving from the decentralisation process and the original asymmetries in regional powers, mainly used for conflict resolution among governmental levels.’ In turn, horizontal relations among autonomous communities are virtually non-existent because the implementation of transregional projects needs the approval of the lower chamber to come into force. Interestingly, intergovernmental relations in Spain are not channelled by a federal-like upper house – because the Senate lacks any veto power – but rather by informal agreements within political parties present at the Congress (Agranoff Ramos Gallarín 1997). This bias explains the rise of bilateral and multilateral administrative mechanisms for regulating this field (León and Ferrín Pereira 2011). Lastly, intergovernmental relations in Spain still suffer from a certain lack of institutionalisation along with a predominant role of central state and political party networks and this institutional architecture has been under pressure since the arrival of the 2008 crisis to Spain (Colino 2013).

Because of the relative inefficiency of the Senate and administrative arrangements between central and regional governments, intergovernmental relations have been progressively ‘judicialised’ through the Constitutional Court (Ruiz Almendral 2002). Those institutional features have virtually converted the Constitutional Court into one of the main venues for dealing with the political tensions between central and regional governments. The Spanish Constitutional Court is the highest body in the field of administrative justice. It is regulated by sections 159 to 165 of the Constitution and by the Organic Law of October 3, 1979 (*Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*). As in federal states like Germany or Belgium, this court rules on the conflicts of competences between the central and the autonomous community governments and its decisions cannot be appealed. Different from France and Italy and in line with Germany or Belgium, almost all Spanish institutional actors can access the Constitutional Court: ordinary judges, the ombudsman, individuals, the legislatures and central and regional governments.¹ Indeed, contestations before the court can be considered a valuable proxy of intergovernmental tensions in Spain

as demonstrated by the trimestral reports on state-autonomies' conflicts based on the Constitutional Court records and published by the MINHAP (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2014).²

Actually, the history of centre-periphery relations in Spain is punctuated by the decisions of the Constitutional Court (onwards CT) which profoundly influenced the evolution of territorial governance. The rejection of the most part of the LOAPA (CT 76/1983), the refutation of the referendum on the Ibarretxe Plan (CT 103/2008), the protection of regional competences *vis-à-vis* the intrusion of central government policies (CT 147/1991, CT 118/1996, CT 61/1997), the protection of regional freedom to cooperate with central administrations (CT 77/1984, CT 76/1983, CT 227/1988, CT 214/1989 and CT 118/1998), the partial amendment to the statute of Catalonia (CT 031/2010) or the denial of the unilateral referendum held in Catalonia (CT 31/2015) demonstrate the key role played by this institution in territorial politics.

The profile of intergovernmental conflicts

Regional-central governments' quarrels in Spain are usually analysed through the MAP-LEXTER database. This dataset includes 1,624 cases of state-region disputes from 1980 to 2014 which came before the Constitutional Court and it encompasses two basic types of judicial conflicts. The first ones are the *recursos de inconstitucionalidad* (complaints of unconstitutionality) that succeed when a regional or national administration challenges a law because it considers this act does not fulfil the standards of the Constitution. The executives have to contest the law within nine months following its enactment. The second type includes the *conflictos de competencias* (conflicts of competences) that occur when regional and central administrations compete for control of a given policy area. In that case, the plaintiffs must raise their complaints within two months after the challenged act came into force.³

The analysis of those data shows that the petitioners use those two judicial instruments in the same proportion because the actions of unconstitutionality and the conflicts of competences represent practically the same percentage of litigation (51.5% and 48.5%, respectively) (see Table 1). From another perspective, it is worth noting that regional governments tend to adopt a proactive behaviour in judicial matters since the cases of litigation undertaken by autonomous communities are twice as frequent as those carried out by the central state (66.5% vs. 33.5%, respectively). However, all complaints do not generate sentences. Thirty-five percent of the total litigations were withdrawn by the plaintiffs (in general in order to find an agreement with their counterparts) or were directly rejected by the Constitutional Court. Consequently, the judges only worked on 65% of the conflicts presented to the court.

At first sight, the percentage of won litigations before the Court clearly favours the interests of central state. From 1980 to 2014, central ministries won 71.5% of their claims while regional governments only achieved a victory in 59% of cases. Nevertheless, those proportions hide an interesting historical evolution. As Figure 1 demonstrates, the Constitutional Court did not favour any claimant from 1980 to 2002 since its decisions successively recognised the rights of centralised and decentralised actors. Then, the Court started to rule in favour of central state from 2003 to 2014. For instance, during the second part of the 2000s, the Constitutional magistrates agreed with 100% of the central ministries' claims.

The MINHAP also has addressed the sharing of intergovernmental conflicts per policy area. As shown in Figure 2, all the issues tackled by central and autonomous governments are virtual battlefields. But it must be noted that shared policy sectors like 'public works' or

Table 1. Profile of intergovernmental litigations (1980–2014).

		N	Percentage
Types	<i>Recursos</i>	840	51.5
	<i>Conflictos</i>	784	48.5
	Total	1,624	100
Plaintiffs	Central state	542	33.5
	Autonomous communities	1,082	66.5
	Total	1,624	100
Resolutions	Accepted or resolved	1,051	65
	Withdrawn or rejected	573	35
	Total	1,624	100
Litigations	Won by central state (out of the total state litigations)	231	71.5
	Filed by central state and resolved by the Court	323	100
	Won by autonomous communities (out of the total state litigations)	430	59
	Filed by autonomous communities and resolved by the Court	728	100
	Total of won litigations (state + autonomous communities)	661	62.9
	Total filed litigations and resolved by the Court	1,051	100

Source: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*. Madrid: MINHAP.

‘public administration’ are far more conflictive than ‘defence and foreign affairs’, which are managed only by the central cabinet. As said previously, this imbalance is probably caused by the imprecise definition of regional and central competences by articles 148 and 149 of the Constitution. Additionally, this ranking points to the importance of strategic issues for autonomous governments like agriculture, economy and industry (for example river management, the sharing of taxes on gambling) that directly affect their natural and fiscal resources.

From a historical viewpoint, the number of conflicts between 1980 and 2014 has decreased progressively (Figure 3). The evolution of intergovernmental conflicts in Spain also followed an ‘up and down’ dynamic based on a series of three peaks of tension (in

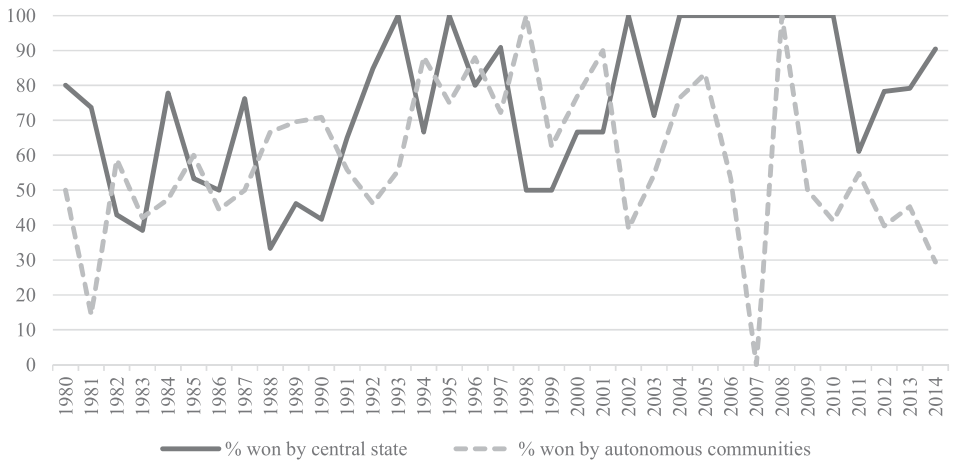


Figure 1. Evolution of won litigations in percentage (1980–2014). Source: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*. Madrid: MINHAP.

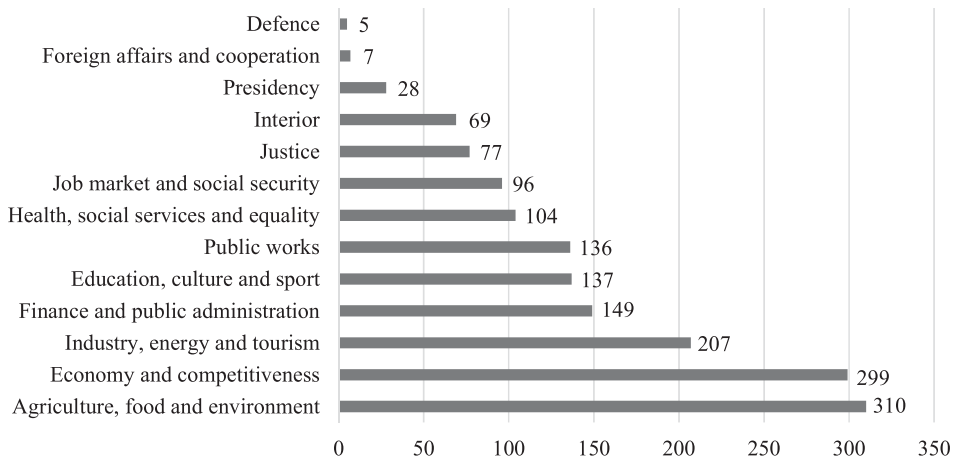


Figure 2. Ranking of intergovernmental conflicts by policy sector (1980–2014). Source: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*. Madrid: MINHAP.

1985, 2003 and 2013). The intensity of those cycles evolved over time. After a record of 131 litigations in 1985, the maximum levels of tension in the 1990s and 2000s reached only 71 and 72 contestations, respectively. It can then be said that intergovernmental conflicts in Spain progressively softened since the transition and this diminution can be interpreted as a process of ‘normalisation’ of centre-periphery relations within the state of autonomies.

Regarding the distribution of those conflicts per region, it must be stressed that a big gap separates the 17 autonomous communities. Even if there is no natural way to classify those regions, three groups can be identified *grosso modo* (Table 2). The first one encompasses a single region – namely Catalonia – where a third of litigation cases are concentrated (539). Far away from Catalonia, the second group is made up of the Basque Country (275), Galicia (129), and Andalusia (125). At a certain distance, the numbers for the rest of the regions lie between Murcia (13 conflicts) and the Canary Islands (88

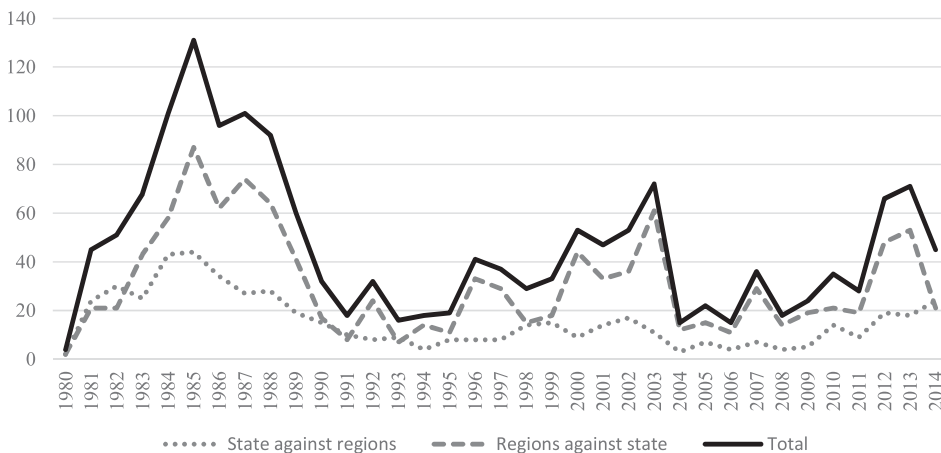


Figure 3. Evolution of intergovernmental conflicts (1980–2014). Source: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*. Madrid: MINHAP.

conflicts). In other words, the regions with a special statute of autonomy (regulated by article 151 of the 1978 Constitution) are more conflictive than the rest; nevertheless, Catalonia constitutes a good case of an outlier within the group of front-runners by accumulating 33.2% of total litigations.⁴

Hypotheses

A roster of four hypotheses were elaborated for understanding the roots of intergovernmental conflicts in contemporary Spain. The first deals with leadership and party ideology. In Spain, the People's Party (PP) – in office from 1996 to 2004 and from 2011 to 2015 – is said to be a Conservative and unionist force with a strong centralist tradition in comparison with the PSOE (Socialist Party) (Gómez Fortes and Cabeza Pérez 2013). Following this reasoning, the presence of the PP at the core of state institutions may explain the rise of litigation with the regional governments, especially the most nationalist ones (for example Basque Country and Catalonia). On the one hand, the PP would be more likely to expand the competences of central state by invading those of autonomous communities; on the other hand, regional governments would need to defend their areas of jurisdiction through judicial quarrels. The formal hypothesis is as follows:

H1: Intergovernmental litigations (understood as regions vs. state and state vs. regions) tend to increase with the presence of a Conservative cabinet at the head of the Spanish executive.

Secondly, according to Maíz, Caamaño, and Azpitarte (2010), the presence of a consistent absolute majority at the Congress of Deputies would considerably reinforce the power of

Table 2. Ranking of intergovernmental conflicts by regions (1980–2014).

	Total number of conflicts	% of conflicts over the total	Annual average	Variance	<i>SD</i>	Min	Max
Catalonia	539	33.2	15.9	189.5	13.8	2	59
Basque Country	275	16.9	8.1	113.3	10.6	0	32
Galicia	129	7.9	3.8	50.0	7.1	0	31
Andalusia	125	7.7	3.7	16.7	4.1	0	12
Canary Islands	88	5.4	2.6	7.1	2.7	0	10
Aragon	70	4.3	2.1	7.7	2.8	0	12
Navarre	57	3.5	1.7	4.5	2.1	0	10
Castille-La Mancha	50	3.1	1.5	6.8	2.6	0	8
Balears	49	3	1.4	2.7	1.6	0	5
Valencia	47	2.9	1.4	2.1	1.4	0	5
Extremadura	45	2.8	1.3	3.9	2	0	7
Asturias	35	2.2	1	2.4	1.6	0	6
Madrid	31	1.9	0.9	2.3	1.5	0	7
Cantabria	30	1.8	0.9	1.5	1.2	0	4
Castille and León	27	1.7	0.8	1.2	1.1	0	4
Rioja	14	0.9	0.4	0.8	0.9	0	4
Murcia	13	0.8	0.4	0.7	0.8	0	3
Total	1624	100	47.8	900.6	30.0	4	131

Source: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*. Madrid: MINHAP.

the winning party at the general elections. Actually, this political configuration is supposed to protect the majority party from the pressures of pivotal parties at the Congress. Those minority parties frequently are peripheral nationalist and regionalist parties. Consequently, the control of the lower chamber by a single party is supposed to isolate the cabinet from peripheral blackmail. Thus, the ruling party would be more likely to fuel the tensions with the governments of autonomous communities, and the regional governments would not have other choices but to judicialise their claims. This leads to the formulation of the second hypothesis:

H2: Intergovernmental litigations (understood as regions vs. state and state vs. regions) tend to increase when the most voted party holds the absolute majority at the Congress of Deputies.

Thirdly, the presence of peripheral-nationalist parties like the Catalan CiU (Convergence and Union), the Basque PNV (Basque Nationalist Party), or the Canarian CC (Canarian Coalition) at the head of regional governments logically should boost the rise of nationalist claims and the conflicts against central state (De Winter 1998). At the difference of 'regionalist' parties, those organisations do not claim only the recognition of their difference, but rather more powers of self-rule (leading to a potential independence for their territories). Consequently, those governments are supposed to be more likely to litigate against central state for defending or extending their competences; and central government is also expected to be more aggressive in courts vis-à-vis those competitors. In sum:

H3: Intergovernmental litigations (understood as regions vs. state and state vs. regions) tend to increase with the presence of a nationalist cabinet at the head of the autonomous communities.

Finally, scientific literature frequently stresses the importance of party congruence for softening intergovernmental relations in federal polities (Keating and Wilson 2009; Ștefuriuc 2009). In federal-like states, political parties are supposed to work as fora of debate and conflict resolution among party members representing the different regional and central administrations. But what succeeds in case of incongruence? This study aims to explore the impact of this configuration on central-regional conflicts by considering that the non-alignment of regional and central governments is a source of tension. In the absence of any party mechanism of conflict resolution, each tier of government is expected to resort to judicial litigations for defending or extending its competences. In this case, the hypothesis is:

H4: Intergovernmental litigation (understood as regions vs. state and state vs. regions) tend to increase when there is no party congruence between regional and central governments.

Method and data

Methodology

This research was conducted between March 2015 and June 2016. It is based on a combination of quantitative and qualitative methods. Theoretically speaking, the use of mixed methods (quantitative and qualitative) enables the research to go beyond the classical distinction between nomothetic and historiographic approaches of social phenomena. It seemed the best approach to catch the complexity of intergovernmental tensions in democratic Spain.

The quantitative data about central government and the 17 autonomous communities' executives were raised in Madrid (MINHAP's library) and online. They cover the litigations between regional governments and central administration (and *vice versa*) from 1984 to 2014. The study used data collected from 1984 to 2014 because the MINHAP data on the budgets of autonomous communities was available only from 1984 (when the last autonomous communities shifted from their transitional status of 'pre-autonomies' to the current one). Those data were processed through a statistical model of logistic regression which allowed for analysing the impact of different explanatory variables on the contestations before the Constitutional Court. These statistics were assessed with the R Project for Statistical Computing Software v.3.2.2 for Windows.

On the qualitative side, a series of 30 in-depth interviews were conducted in Madrid, Bilbao, Barcelona, and Seville. Those interviews lasted between 45 minutes and one hour and focused on factors explaining territorial conflicts in Spain. Three groups were interviewed: politicians, practitioners, and academic experts. Those interviews dealt with a series of issues such as the evolution of intergovernmental relationships between the Spanish state and the regional governments (with a special emphasis on the cases of Catalonia, the Basque Country, and Andalusia) along with the determinants of such evolution. Methodologically speaking, those conversations had two main purposes. Firstly, their content was used to contrast the quantitative data to provide a convincing picture of centre-periphery tensions in contemporary Spain. Secondly, the interviews were classified according to the visions of interviewees to understand the competing narratives about inter-governmental relations in Spain.

Dependent variables

The dependent variables in this study are the number of annual litigations of the central state against regional governments (Y1, first dependent variable), and the number of annual litigations filed by regional governments against the central state (Y2, second dependent variable) before the Spanish Constitutional Court from 1984 to 2014 ($N=1,456$).⁵ As said previously, this study took into account the intergovernmental conflicts before the Constitutional Court on an annual basis collected by the database MAP-LEXTER. Such conflicts were understood as the contestations between regional and national administrations (for example central and autonomous ministries, along with their functional agencies) – acting as defendant or plaintiff – before the court. Those inter-governmental litigations are divided into two types: complaints of unconstitutionality and conflicts of competences.

Independent variables

Four independent variables were proposed to understand the rise of intergovernmental conflicts in Spain. The first one has to do with hypothesis 1 (intergovernmental litigations tend to increase with the presence of a Conservative central cabinet). The variable 'presence of a Conservative central government' (X1) was built using the electoral data provided by the *Ministerio de Interior* (Ministry of Interior) and coded as '0' = PP and '1' = PSOE.⁶ As general elections are not organised at the beginning of the calendar year, the winning party was considered to be the party that held power for the most part of the general election year.

The second independent variable relates to hypothesis 2 (intergovernmental litigations tend to increase when the most voted party holds the absolute majority at the Congress of

Deputies). Once again, the variable ‘period of absolute majority at the Congress of Deputies’ (X2) was created thanks to the data raised by the Ministry of Interior. Periods of absolute majority were coded as ‘1’ and periods of simple majority as ‘0’.

Hypothesis 3 (intergovernmental conflicts tend to increase with the presence of a nationalist cabinet at the head of the autonomous communities, X3) followed a similar approach through the Ministry of Interior’s data. Nationalist parties (CiU, PNV and CC) were separated from the rest of the regionalist parties participating in Spanish politics (like *Unión del Pueblo Navarro* or the *Partido Aragonés*) because of their irredentist discourse. The creation of the variable ‘nationalist party in office at the head of an autonomous community’ used the same database and methodology as the other variables: nationalist parties were coded as ‘1’ and the rest of the parties as ‘0.’ When regional cabinets were led by a coalition, the study took into account the main partner.

Lastly, the fourth hypothesis suggests that intergovernmental litigations increase when there is no party congruence between regional and central governments. As in the precedent cases, a database was elaborated for discovering if intraparty politics helped to limit the level of conflicts between central and autonomous communities in Spain. That variable was based on the Ministry of Interior’s electoral data and was coded as ‘1’ for congruence and ‘0’ for incongruence (X4).

Controls

This longitudinal study relies on the behaviour of central and regional executives. As postulated by Bednar, Eskridge, and Ferejohn (2001) and Sala (2010), those actors are able to learn from experience in order to evaluate if their claims will find the support of the Constitutional Court or not. This is why a number of control variables were included to account for the temporal impact on the intergovernmental conflicts. The first one relies on the ‘experience of regional executives in office’ (X5, based on the number of years spent by a party at the head of a regional government). The second variable took into account the ‘experience of the central government in office’ (X6, based on the number of years spent by a party at the head of the Spanish cabinet). In both cases, it was assumed that the experience of a party in office should lead it to being more selective vis-a-vis judicial quarrels since litigations have a political and time cost. In other words, the accumulation of years spent in office should lead to a decrease of the number of intergovernmental conflicts.

Results and discussion

Statistical results

A multicollinearity diagnostic was implemented in order to identify potential correlations between the independent variables. According to the Pearson test, if absolute values of Pearson correlation is greater than 0.8, collinearity is very likely to exist. If the absolute value of Pearson correlation is close to 0.8, collinearity is likely to exist.

As shown in Table 3, X1 and X4 were excluded in the model due the high correlation between those variables (0.9371). Then, a variance inflation factor (VIF) test was launched with the remaining variables for quantifying how much the variance was inflated. The results were 1.044724, 1.025233, 1.060365 and 1.035098 for X2, X3, X5 and X6, respectively (see Table 4). Those results were lower than 10 and confirmed the absence of multicollinearity.

Drawing on those results, this investigation tested the systematic influence of the remaining four predictor variables (including the two control variables) on the dependent variables. Considering the available data, the following econometric specification was estimated:

$$Y_{it} = \alpha_i + \lambda_t + X2_{it}\beta_2 + X3_{it}\beta_3 + X5_{it}\beta_4 + X6_{it}\beta_7 + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

where sub-indices i and t indicate the autonomous community and year, respectively, α_i and λ_t were the intercepts and ε was a white-noise random error.

For each of the dependent variables, 31 cross sections were merged, yielding 527 observations (17 regions multiplied by 31 years). Insofar as both cross sections were dimensions of the sample and were high, the Ordinary Least Squares Regression model was discarded. The test finally relied on a specific Panel Data or Time-series Cross Section econometric technique for taking into account the historical process of learning followed by the regional and central governments. That choice was supported by the Breusch-Godfrey autocorrelation test which confirmed that there was serial correlation (p -value $< 2.2e-16$). All estimates were performed using the pml Package in R v.3.2.2 software.

The panel data model was selected (pooling: α and λ common for all independent variables; fixed effects: establishing a specific α_i and λ_t in each case; or random effects: random errors following a fixed normal distribution). That model fitted the available data well and allowed consistent results. After applying pooling and Hausman tests to compare fixed effect vs. pool model and fixed and random effects, respectively, both tests confirmed that the best model that fitted the available data was the Random Effects Panel Data model. Different models were tested as shown in [Tables 4 and 5](#).⁷

The results demonstrate that the independent variables 2 (absolute majority at the Congress of Deputies) and 3 (presence of a nationalist cabinet at the head of the autonomous communities) have a significant influence on the dependent variables (number of annual litigations between central and regional governments – and *vice versa* – before the Constitutional Court from 1984 to 2014). It should also be noted that the second control variable has no significant influence over the dependent variable. Moreover, the value of R^2 ($=0.1654$) confirms that those variables explain 16.5% of the variability of the model for Y1; in the same way the value R^2 ($=0.224$) indicates that those variables explain 22.4% of the variability of the model for Y2. In both cases, p -value is inferior to 0.05.

Table 3. Multicollinearity diagnostic (p -value matrix, Pearson correlation).

	X1	X2	X3	X4	X5	X6
X1		0.0000	0.3125	0.9371	0.1137	0.0000
X2	0.0000		0.2345	0.2303	0.0009	0.0028
X3	0.3125	0.2345		0.0000	0.0009	0.3804
X4	0.9371	0.2303	0.0000		0.0002	0.1154
X5	0.1137	0.0009	0.0009	0.0002		0.0250
X6	0.0000	0.0028	0.3804	0.1154	0.0250	

Source: Authors' own elaboration.

Table 4. Pooling Model for Dependent Variable 1 (annual litigations of the central state against regional governments from 1984 to 2014).

Coefficients	Estimates	Std. Error	t-value	Pr(> t)	VIF
Intercept	0.487250	0.193323	2.5204	0.01202*	
Absolute majority at the Congress	0.784742	0.144575	5.4279	8.746e-08***	1.044724
Nationalist cabinets in regional governments	1.654614	0.199660	8.2872	9.855e-16***	1.025233
Experience of regional executives in office	-0.014213	0.010035	-1.4164	0.15726	1.060365
Experience of the central government in office	-0.014251	0.018615	-0.7656	0.44427	1.035098
Total Sum of Squares			1633.2		
Residual Sum of Squares			1363.1		
R-Squared			0.1654		
Adj. R-Squared			0.15901		
F-statistics		25.8631 on 4 and 522 Degrees of freedom			
p-value			<2.22e-16		

Source: Authors' own elaboration.

Hypothesis 2: Confirmed

Following the analysis of Maíz, Caamaño, and Azpitarte (2010), it was hypothesised that an absolute majority of the leading party at the Congress of the Deputies would increase the number of intergovernmental litigations filed by central and regional governments before the Constitutional Court. The Spanish political system experienced three periods of absolute majority: from 1982 to 1993 for the PSOE, from 2000 to 2014 for the PP, and from 2011 to 2015 for the PP once again. But did they boost intergovernmental tensions?

In a political system in which the Congress of the Deputies has been converted into the main forum of bargaining between central and peripheral interests, a situation of absolute majority isolates the leading party (PP or PSOE) from external pressures. As those pressures are usually exerted by the region-wide parties in office in the autonomous communities (such as CC, the PNV or CiU), it was supposed that an absolute majority would lower the 'blackmail capacity' (interview with a Conservative senator in Madrid) of

Table 5. Pooling Model for Dependent Variable 2 (annual litigations of regional governments against the central state from 1984 to 2014).

Coefficients	Estimates	Std. Error	t-value	Pr(> t)
Intercept	1.050099	0.488205	2.1509	0.03194*
Absolute majority at the Congress	1.750893	0.365102	4.7956	2.119e-06***
Nationalist cabinets in regional governments	5.555738	0.504207	11.0188	2.2e-16***
Experience of regional executives in office	-0.043852	0.025341	-1.7304	0.08414
Experience of the central government in office	-0.060940	0.047009	-1.2963	0.19543
Total Sum of Squares	11202			
Residual Sum of Squares	8692.8			
R-Squared	0.224			
Adj. R-Squared	0.21805			
F-statistics	37.6695 on 4 and 522 Degrees of Freedom			
p-value	<2.22e-16			

Source: Authors' own elaboration.

peripheral nationalist parties to reorient their complaints through the Constitutional Court. This hypothesis was confirmed by the statistical test with a high level of correlation: regional claims against central state tend to increase when the most voted party holds the absolute majority at the Congress of Deputies.

But our hypothesis was also confirmed in the case of conflicts filed by central state against the regional governments. Central cabinets are more likely to lead judicial attacks against the autonomous communities when they control all the levers of power. The own design of the Spanish political system makes that the governing party can exert a series of strong pressures on public administrations, public mass-media, public universities, non-governmental organisations or trade-unions. Such a central position allows state-wide parties to implement their electoral agenda ... to the detriment of peripheral actors.

The confirmation of that hypothesis supports previous studies about the current equilibrium of territorial power in Spain. Firstly, the design of the Spanish territorial system theoretically channels peripheral claims through a series of institutions like the Senate, bilateral commissions or sectorial conferences. However, comparative literature on inter-governmental relations demonstrated that those fora faced serious limits in Spain as elsewhere (Colino 2013). The Senate has no policymaking power, and the commissions and conferences are controlled by central government (Harguindéguy, Collier, and Cole 2017). The Congress of Deputies remains the main venue for resolving centre-peripheral disputes – when the central cabinet does not interfere. Secondly, as in the majority of advanced democracies, the process of presidentialisation has been strong in Spain (Van Biezen and Hopkin 2005). The central cabinet concentrates so much power that it can block any negotiation with peripheral parties when it relies on a consistent majority at the Congress ... ‘and the risk to hide away into its ivory tower is huge’ adds a former Basque nationalist senator interviewed in Seville.

During periods of absolute majorities, territorial politics in Spain tends to follow a unilateral and centrifugal tendency that can lead to a clash between central and regional executives. The personal experience of most peripheral politicians confirms this dynamic. The former minister of Finance and Public Administration of the Andalusian Government interviewed in Seville confirmed this statement: ‘Since the PP got the absolute majority at the Congress [in 2011], intergovernmental institutions have converted into authentic classrooms for regional ministers. [...] Regional ministers are given “homework” to do at home by state ministers.’ On the other side of the fence, a member of a state-wide party explained that absolute majorities allow their political formations ‘to do what should be done’ (interview with a Socialist senator, Madrid). Interestingly, the political ‘colour’ of the absolute majority does not seem to have any effect on intergovernmental relations. Both PP and PSOE used the concentration of powers for re-shaping the state of autonomies according to their own agendas (Alonso 2012).

Conversely, several historical examples show that the periods of simple majority at the Congress of the Deputies have favoured centre-peripheral agreements. In 1993, the PSOE led by Felipe González (159 deputies) needed the support of the Basque Nationalist Party and the Catalan Convergence and Union (five and 17 seats, respectively) to finalise its investiture. In 1996, the PP only got 156 seats at the Congress.⁸ The party was forced to collaborate with the Basque Nationalist Party (five deputies), Convergence and Union (16 deputies), and Canarian Coalition (4 deputies) to form its government.⁹ Finally, in 2004 and 2008, the PSOE (164 and 169 deputies, respectively) received the punctual support of the *Esquerra Republicana de Catalunya* (Republican Left of Catalonia), *Izquierda Unida* (United Left), Convergence and Union, Basque Nationalist Party and the *Bloque Nacionalista Gallego* (Galician Nationalist Block). In all those cases, substantial competences were transferred to the autonomous governments involved in this process.

Hypothesis 3: Confirmed

Hypothesis 3 postulated that peripheral nationalist parties (CiU, PNV and CC) would be more likely to defend the interests of their autonomous communities against the intrusion of the central state, and that central state would adopt a contention strategy with respect those nationalist executives. The descriptive statistics of the MAP-LEXTER dataset seemed to show the emphasis of the Basque Country and Catalonia's executives to protect their self-government. The statistical test confirmed that hypothesis with a high level of correlation: intergovernmental conflicts in Spain tend to increase with the presence of a nationalist cabinet at the head of the autonomous communities (and to decrease when regionalist or state-wide parties rule a regional government). They also shown another trend: central state services are more likely to file lawsuits against regional governments when they are ruled by peripheral nationalist parties.

Extensive literature reinforces this statistical conclusion. From a bureaucratic viewpoint, Basque and Catalan governments have predominantly been ruled by peripheral nationalist parties since 1978. Those parties – CiU in Catalonia and the PNV in the Basque Country – have been very active in defending their areas of self-government against the intrusion of the central cabinet. Both have adopted a successful strategy of constant pressure on central state's institutions for maintaining their specificities with regard to the rest of the regions (the so-called *hecho diferencial*) and ensuring their grip on their communities of reference (Aja 2014).¹⁰ Drawing on the concept of 'ethno-territorial concurrence' identified by Moreno (1997), it can be argued that the Canarian cabinet – led by CC since 1993 – has followed in the footsteps of its Basque and Catalan counterparts by mimicking their judicial behaviour in order to guarantee its position. As stressed by a practitioner formerly involved in the Catalan independence process: 'Until now, the polarisation of territorial politics between state-wide and region-wide parties has been electorally profitable. So, I don't think this will stop.'

But the same could be said about central state actors. To a large extent, the rapport between the PSOE/PP executives and the Basque/Catalan governments looks like a love-hate relationship. Despite punctual collaborations – especially in time of simple majority at the Congress – central ministries tend usually to defend the state's interests in the whole existing political fields against the intrusion of those autonomous governments. One of the classical bones of contention is the economic activity of those executives (especially the Basque and Catalan ones, called with humour 'the usual suspects' by a practitioner interviewed in Barcelona). This policy field is usually limited by central actors through the activation of the articles 148 and 149 of 1978 Constitution that establish a fuzzy domain of competence reserved to the state. Those articles lie at the core of the majority of litigations sued by central state services against regional nationalist cabinets (Arbós Marín et al. 2009).

From a more historical perspective, the high level of intergovernmental conflicts between the Basque-Catalan governments and the central cabinet would be the product of a divergent process of nation and state-building. Álvarez Junco (2016) stressed the historical dynamics leading to the clash between the centre and some peripheries in Spain. Basque and Catalan leaders never fully accepted the Spanish state-national project. The urban intellectual elites located in Barcelona and Bilbao followed a parallel process of nation-building with respect to Madrid, and they produced an alternative nationalist narrative based on a selection of historical facts that gave meaning to their claims of self-government. This ontological opposition would have led each side to defend its national project in a variety of political arenas, including the Constitutional Courts' jurisprudence.

Recent judicial history shows that important intergovernmental conflicts are usually caused by peripheral nationalist governments in Spain. The referendum about the Ibarretxe Plan proposed by the Basque executive in 2004, or the litigations about the referendum on self-determination in Catalonia are among the most famous examples. Though the Canarian cabinet does not question its permanence within Spain, it is also embedded in a series of controversies about offshore oil exploitation through the use of fracking since the 2000s. All those litigations have a strong opposition with the central cabinet in common; in some cases, they also constitute a secessionist message for the elites in office at the Moncloa.

The tendency of peripheral nationalist executives for suing central state is confirmed – and qualified – by a recent study led by Harguindeguy and Rodríguez (2016). Drawing on the profile of intergovernmental conflicts, the discourse of regional elites, the legitimacy of the current model of territorial organisation, and the evolution of nationalist feelings of belonging, those researchers shown that the effects of the Great Depression had provoked three regional strategies. While the majority of Spanish autonomous communities have accepted the budgetary constraints imposed by central state (loyalty), others (Andalusia, Basque Country, Navarre and Canary Islands) adopted a ‘voice’ strategy. In turn, the Catalan government embraced an ‘exit’ solution by promoting secession.

Conclusion

This investigation has analysed the evolution and drivers of intergovernmental tensions in democratic Spain from 1984 to 2014. In Spain as elsewhere, the issue has usually been handled through qualitative studies focusing on case studies or by quantitative analyses stressing the role of the judiciary. This article tackled this question from a more political angle. This investigation started by operationalising the concept of intergovernmental tensions through the annual litigations between regional and central levels of administration (and *vice versa*) before the Constitutional Court.

Two main findings were identified. First, descriptive statistics demonstrated that shared competences like economy, agriculture or industry were the most conflictive areas in terms of intergovernmental conflicts. It was shown that the intergovernmental tension has followed an up and down trajectory marked by three periods of conflict in 1985, 2003 and 2013. Then the study stressed that regions with a special statute of autonomy (namely Catalonia, Basque Country, Galicia and Andalusia) were much more conflictive than the rest. Nevertheless, Catalonia constitutes an outlier within the group of front-runners by monopolising 33.2% of total contestations against the central state from 1980 to 2014. Finally, it was demonstrated that, after a long period of relative equilibrium between regional and central governments (from 1980 to 2002), central state has progressively won a growing proportion of litigations since 2003.

Secondly, different independent variables were proposed to explain the rise of intergovernmental disputes in Spain from 1984 to 2014, namely, the presence of a Conservative Spanish Government, the absolute majority of the leading parties at the Congress of Deputies, the presence of a nationalist cabinet at the head of the autonomous communities and the party incongruence between regional and central governments. However, a multicollinearity diagnostic obliged to retrieve two independent variables (the presence of a Conservative Spanish Government and the party incongruence between regional and central governments). Consequently, inferential statistics revealed that only the periods of absolute majority and the presence of nationalist cabinets at the head of autonomous communities increased the number of intergovernmental conflicts. Those results were discussed and compared with the existing literature and the actors involved in Spanish intergovernmental politics.

As this study proposed, intergovernmental relations in Spain are not a mere question of pure political interests (such as fiscal resources for instance), but also a space of struggle between different normative visions of what Spain should be: a nation-state or a state of different nations. In other words: politics lies at the centre of the institutional and judicial game.

Those findings advance the state of knowledge in three fields of the scientific literature. Firstly, from the intergovernmental relations' perspective, they provide a new research protocol to handle the question of centre-periphery tensions in multi-tiered states; additionally, they show how specific electoral configurations exert a crucial influence on the relationship between regional and central institutions. Secondly, this investigation also brought significant data to the literature on constitutional courts in federal-like countries. By stressing the role of the Spanish constitutional judges, it shows how important this institution is for explaining the evolution of the state of autonomies. Lastly, drawing on conflict resolution literature, the conclusions of this research can also be applied to real-world politics. Indeed, it suggests that the reform of the current federal arrangements in Spain may soften intergovernmental tensions. For instance, the federalisation of the Senate, a better representation of Basque and Catalan minorities within the Congress, or the incorporation of minorities within the executives of the PP and the PSOE could be institutional options to explore in the medium term.

This research also faced some limitations. Firstly, the use of two proxies for analysing such a big issue like intergovernmental relations is open to criticism. The number of judicial conflicts between the central state and autonomous governments is an important marker but it says little about the importance of each litigation. As there is no natural way to weight the importance of the different kinds of litigations before the Constitutional Court, this paper considered the volume of contestations as a whole. Secondly, this paper aimed to shed new light on intergovernmental conflicts in Spain from a broad perspective. More data should be raised, however, about specific cases like the relationship between central state and Catalonia or the Basque Country.

Eventually, this study raises the question of its application to other contexts. Keeping in mind the 'travelling problem', it is important to investigate its capacity to be carried out in other federal states. At first glance, the concept of intergovernmental tension exists in other countries but the variable 'litigations before a Constitutional Court' is sketchier. Executive federalisms like Canada seem better adapted to the needs of the present research design than legislative federalisms. But the existence of powerful institutions like the Canadian First Ministers Conference probably attenuates the political role of the Supreme Court. So, more work must be done to adapt this investigation to a broader range of cases.

Acknowledgments

The authors are grateful to the Spanish Ministry of Public Administration, Jesús Ramos Prieto, César Colino, Salvador Parrado, Sandra León, José Álvarez Junco, Lourdes Nieto, Robert Agranoff, Joan Subirats, Jaime López, Eliseo Aja, Luis Moreno and Xavier Arbós for their support and helpful comments.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

Funding

This work was supported by Fundación BBVA: [Grant Number Ayudas a investigadores y Creadores Culturales 2011]; Universidad Pablo de Olavide: [Grant Number Ayudas del Plan Propio a Líneas Emergentes 2014].

Notes

1. In reality, the Constitution and the 1979 organic law give central government easier access to the Constitutional Court with respect to the regional governments. The former can contest any decision taken by the latter, while regional executives must demonstrate that central government violated specifically the sharing of competences. Moreover, central government has the prerogative to suspend regional laws if it considers it necessary. Lastly, regional governments must file a *requerimiento* (request) before challenging an act adopted by central government.
2. The Constitutional Court is made up of 12 magistrates including its president. Those judges are elected for a nine-year mandate. One third of the court is renewed every three years to disconnect the court from the general elections. Constitutional judges are appointed by the Congress of Deputies, Senate, General Council of the Judicial Power and the government. This explains the political profile of the court's magistrates and the recurrent criticisms against their politicisation.
3. Regional and central governments can be involved in other types of litigation as the very infrequent negative conflicts of competences (*conflictos negativos de competencias*) or the prior review of constitutionality (*control previo de constitucionalidad*) that disappeared in 1985.
4. In the case of the Basque Country, in the early 1990s the regional executive – led by the Basque Nationalist Party – slightly modified its legal strategy with respect the Constitutional Court. In 1991, the Basque Government stopped litigating against the entire laws adopted by the central government and rather focused on the specific policy areas where its autonomy could be challenged.
5. Given the high correlation between both dimensions (0.68, Pearson test, p -value <0.05), the test was implemented on the global sum of intergovernmental conflicts.
6. As this study starts in 1984, it does not take into account the Union of the Democratic Center (UCD, *Unión del Centro Democrático*) led by Adolfo Suárez.
7. Signif. codes: 0 '***', 0.001 '**', 0.01 '*', 0.05 '.', 0.1 ' '.
8. The PP candidature included collaboration with the Conservative-regionalist parties *Union del Pueblo Navarro* (Union of the Navarrese People) and the *Partido Aragonés* (Aragonese Party).
9. This political agreement was signed at the Majestic Hotel in Barcelona after a dinner between the main leaders of the PP and CiU on 28 April 1996.
10. Interestingly, Field and Hamann (2015) demonstrated that those parties modified their behaviour at the Congress. In the majority of cases, the PNV and CiU only frame a small proportion of bills in centre-periphery terms.

References

- Agranoff, Robert, and Juan Antonio Ramos Gallarin. 1997. "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations." *Publius: The Journal of Federalism* 27 (4): 1–38.
- Aja, Eliseo. 2014. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Aja, Eliseo, and César Colino. 2014. "Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations." *Comparative European Politics* 12 (4–5): 444–467.
- Albertí Rovira, Enoch. 1985. "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas." *Revista Española de Derecho Constitucional* 14: 155–176.
- Alonso, Sonia. 2012. *Challenging the State: Devolution and the Battle for Partisan Credibility: A Comparison of Belgium, Italy, Spain and the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- Álvarez Junco, José. 2016. *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Arbós Marín, Xavier, César Colino, María Jesús García Morales, and Salvador Parrado. 2009. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Bednar, Jenna, William Eskridge, and John Ferejohn. 2001. "A Political Theory of Federalism." In *Constitutional Culture and Democratic Rule*, edited by John Ferejohn, Jack Rakove, and Jonathan Riley, 223–270. New York: Cambridge University Press.
- Beramendi, Pablo, and Ramón Maíz. 2004. "Unfulfilled Federalism (1978–1996)." In *Federalism and Territorial Cleavages*, edited by Ugo Amoretti and Nancy Bermeo, 123–154. Baltimore: The John Hopkins University Press.

- Bolleyer, Nicole. 2009. *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Buntz, Gregory, and Beryl Radin. 1983. "Managing Intergovernmental Conflicts: The Case of Human Services." *Public Administration Review* 43 (5): 403–410.
- Cámara Villar, Gregorio. 2004. "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas." *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 1: 197–240.
- Caplan, Neil. 1969. "Some Factors Affecting the Resolution of a Federal-Provincial Conflict." *Canadian Journal of Political Science* 2 (2): 173–186.
- Colino, César. 2013. "Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model." In *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, edited by Alberto López Basaguren and Leire Escajedo San Epifanio, 111–124. Berlin: Springer-Verlag.
- Colomer, Josep. 1998. "The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism." *West European Politics* 21 (4): 40–52.
- De Winter, Lieven. 1998. "Conclusion: A Comparative Analysis of the Electoral Office and Policy Success of Ethnoregionalist Parties." In *Regionalist Parties in Western Europe*, edited by Lieven De Winter and Huri Türsan, 204–247. London: Routledge.
- Field, Bonnie, and Kerstin Hamann. 2015. "Framing Legislative Bills in Parliament: Regional-Nationalist Parties' Strategies in Spain's Multinational Democracy." *Party Politics* 21 (6): 900–911.
- García Morales, María Jesús, Montilla Martos, José Antonio, and Xavier Arbós Marín, eds. 2006. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gómez Fortes, Braulio, and Laura Cabeza Pérez. 2013. "Spain: The Persistence of Territorial Cleavages and Centralism of Popular Party." In *Regional and National Elections in Western Europe. Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*, edited by Regis Dandoy and Arjan Schakel, 196–215. London: Palgrave-McMillan.
- Grau i Creus, Mireia. 2000. "Spain: Incomplete Federalism." In *Federalism and Political Performance*, edited by Ute Wachendorfer-Schmidt, 58–77. London: Routledge.
- Guibernau, Montserrat. 2013. "Secessionism in Catalonia: After Democracy." *Ethnopolitics* 12 (4): 368–393.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste, Xavier Collier, and Alistair Cole. 2017. "Why is the Spanish Upper Chamber So Difficult to Reform?" *Parliamentary Affairs* 70 (3): 530–547.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste, and Emilio Rodríguez. 2016. "La décentralisation espagnole en temps de crise: une comparaison interrégionale des effets de la grande récession sur l'État des autonomies (2010–2014)." *Revue Internationale de Politique Comparée* 23 (3): 379–400.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste, Emilio Rodríguez, and Almudena Sánchez. 2017. "Intergovernmental Conflicts between Spain and Catalonia." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 158: 79–96.
- Keating, Michael, and Zoe Bray. 2006. "Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the Rise and Fall of the Ibarretxe Plan." *Ethnopolitics* 5 (4): 347–364.
- Keating, Michael, and Alex Wilson. 2009. "Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain." *West European Politics* 32 (3): 534–556.
- Lecours, André, and Daniel Béland. 2013. "The Institutional Politics of Territorial Redistribution: Federalism and Equalization Policy in Australia and Canada." *Canadian Journal of Political Science* 46 (1): 93–113.
- León, Sandra, and Mónica Ferrín Pereira. 2011. "Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: The Sectoral Conferences in Spain." *South European Society and Politics* 16 (4): 513–532.
- López Nieto, Lourdes, ed. 2006. *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.
- Maíz, Ramón, Francisco Caamaño, and Miguel Azpitarte. 2010. "The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978–2008)." *Regional and Federal Studies* 20 (1): 63–82.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2014. *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*. Madrid: MINHAP.
- Moreno, Luis. 1997. "Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain." *Publius: The Journal of Federalism* 27 (4): 65–84.

- Moreno, Luis. 2001. *The Federalization of Spain*. London: Routledge.
- Roller, Elisa. 2002. "Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?" *West European Politics* 25 (4): 69–92.
- Ruiz Almendral, Violeta. 2002. "Fiscal Federalism in Spain: The Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities." *European Taxation (IBFD)* 42 (11): 467–475.
- Sala, Gemma. 2010. *Can Courts Make Federalism Work? The Impact of the Constitutional Court on Federal Conflict in Spain*. Yale University: PhD.
- Sala, Gemma. 2014. "Federalism without Adjectives in Spain." *Publius: The Journal of Federalism* 44 (1): 109–134.
- Ştefuriuc, Irina. 2009. "Government Formation in Multi-Level Settings: Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence." *Party Politics* 15 (1): 113–135.
- Van Biezen, Ingrid, and Jonathan Hopkin. 2005. "The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain." In *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies*, edited by Thomas Poguntke and Paul Webb, 102–127. Oxford: Oxford University Press.
- Voigt, Stefan, and Eli Salzberger. 2002. "Choosing Not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Powers." *Kyklos* 55 (2): 289–310.
- Yaz'kova, Alla A. 2006. "Russia and Its Minorities: An Overview of Existing and Potential Ethno-Political Conflicts." *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 19 (3–4): 273–282.

Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas

ISSN: 0210-5233
CENTRO INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS
MONTALBAN 8, MADRID 28014, SPAIN
SPAIN

Go to Journal Table of Contents Go to Ulrich's

Titles
ISO: Rev. Esp. Investig. Sociol.
JCR Abbrev: REV ESP INVESTIG SOC

Categories
SOCIOLOGY - SSCI

Languages
Multi-Language

4 Issues/Year;
Open Access from 2011

Key Indicators													
Year	Total Cites Graph	Journal Impact Factor Graph	Impact Factor Without Journal Self Cites Graph	5 Year Impact Factor Graph	Immediacy Index Graph	Citable Items Graph	Cited Half-Life Graph	Citing Half-Life Graph	Eigenfactor Score Graph	Article Influence Score Graph	% Articles in Citable Items Graph	Normalized Eigenfactor Graph	Average JIF Percentile Graph
2017	447	0.750	0.676	0.987	0.063	32	8.6	11.5	0	0.168	100.00	0.04...	29.592
2016	321	0.731	0.731	0.772	0.125	32	8.5	10.0	0.00...	0.180	100.00	0.04...	36.014
2015	212	0.267	0.233	0.415	0.139	36	10.0	10.0	0.00...	0.109	100.00	0.02...	14.437
2014	140	0.217	0.200	0.289	0.065	31	9.8	10.0	0.00...	0.123	96.77	0.02...	13.028
2013	139	0.321	0.150	0.368	0.034	29	8.5	10.0	0.00...	0.112	100.00	0.02...	16.304
2012	106	0.308	0.282	Not ...	0	31	9.2	10.0	0.00...	Not ...	100.00	Not ...	18.345
2011	112	0.205	0.153	Not ...	0.045	22	10.0	9.5	0.00...	Not ...	100.00	Not ...	16.304
2010	69	0.298	0.298	Not ...	0.059	17	Not ...	10.0	0.00...	Not ...	94.12	Not ...	20.076

- Source Data
- Rank
- Cited Journal Data
- Citing Journal Data
- Box Plot
- Journal Relationships

Journal Source Data					
	Citable Items			Other (O)	Percentage (C/(C + O))
	Articles	Reviews	Combined (C)		
Number in JCR Year 2017...	32	0	32	20	61%
Number of References (B)	1,458	0	1,458	54	96%
Ratio (B/A)	45.6	0.0	45.6	2.7	

InCites Journal Citation Reports dataset updated Sep 20, 2018

Tell us what you think. Help us improve the Journal Citation Reports by providing your feedback! [Click Here >](#)

Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña

Inter-Governmental Conflicts between Spain and Catalonia

Jean-Baptiste Harguindéguy, Emilio Rodríguez-López y Almudena Sánchez

Palabras clave

Comunidades
Autónomas
• Conflicto
• Financiación
• Poder ejecutivo
• Relaciones
intergubernamentales

Key words

Autonomous
Communities
• Conflict
• Funding
• Executive Branch
• Inter-governmental
Relations

Resumen

Este artículo se centra en las tensiones entre los Gobiernos de Cataluña y de España, usando como proxy el número de impugnaciones anuales entre estos dos entes ante el Tribunal Constitucional entre 1984 y 2014. Por una parte, las estadísticas descriptivas demuestran que Cataluña es la región más conflictiva del Estado. Por otra parte, las estadísticas inferenciales indican que los periodos de mayoría absoluta en el Congreso, la presencia de un gobierno nacionalista en Cataluña y los problemas de financiación del Gobierno catalán tienden a incrementar el número de conflictos intergubernamentales con el Gobierno español.

Abstract

This paper focuses on tensions between the governments of Catalonia and Spain, using as a proxy the number of instances of litigations per year between these two bodies brought before the Constitutional Court between 1984 and 2014. On the one hand, descriptive statistics demonstrate that Catalonia is the most conflictive region in Spain. On the other hand, inferential statistics indicate that periods of absolute majority in the Spanish Parliament, the presence of a nationalist government in Catalonia, and funding problems of the Catalan Government tend to increase the number of inter-governmental conflicts with the Spanish Government.

Cómo citar

Harguindéguy, Jean-Baptiste; Rodríguez-López, Emilio y Sánchez, Almudena (2017). «Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 79-96. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.79>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Jean-Baptiste Harguindéguy: Universidad Pablo de Olavide | jbhar@upo.es

Emilio Rodríguez-López: Universidad Pablo de Olavide | erodlop@upo.es

Almudena Sánchez: Universidad Pablo de Olavide | almudenasanchez0312@gmail.com

INTRODUCCIÓN¹

Las relaciones intergubernamentales constituyen una dimensión fundamental de los sistemas federales. Estas relaciones pueden generar conflictos entre distintos niveles de gobierno debido a la división de las competencias entre ellos (Bolleyer, 2009; Parker, 2015). España no escapa a este fenómeno. No obstante, en España el Gobierno catalán (Generalitat) copa más de un tercio de los conflictos entre Gobierno central y gobiernos autonómicos. Este fenómeno no deja de sorprender cuarenta años después del lanzamiento del «Estado autonómico», ya que se podría esperar que las relaciones intergubernamentales se hubieran apaciguado con el tiempo. Sin embargo, no ha sido así. Por ello, este artículo pretende dar a conocer el perfil de esta relación conflictiva, así como los factores que motivan estas dinámicas. En este sentido, pretende analizar un objeto clásico de la ciencia política española desde una nueva perspectiva.

Esta investigación se centra en la evolución y los factores de los conflictos entre los Gobiernos de España y de Cataluña de 1984 —fecha de aparición de las primeras estadísticas autonómicas y final de la fase de preautonomía— hasta 2014, a través de un diseño de investigación mixto. Por una parte, se analizó el volumen de impugnaciones anuales entre Gobierno central y Generalitat ante el Tribunal Constitucional. Se cruzó este dato con otros factores para identificar estadísticamente las variables que influían significativamente sobre el auge de los conflictos entre España y Cataluña. Por otra parte, se recopilaron los

testimonios de 30 actores implicados en el campo de las relaciones intergubernamentales a través de entrevistas semiestructuradas.

Este estudio se divide en cinco secciones. La primera repasa la literatura científica producida hasta ahora en este campo. La segunda contextualiza la evolución histórica de las tensiones entre España y Cataluña. La tercera sección presenta el diseño de la investigación. La cuarta da constancia de los resultados estadísticos descriptivos e inferenciales. Finalmente, se discute estos resultados antes de concluir el artículo.

LA LITERATURA SOBRE CONFLICTOS INTERGUBERNAMENTALES

Existen numerosos estudios sobre las relaciones intergubernamentales en España. Tal y como han recalcado varios autores, en este campo predominan las relaciones «verticales» entre el Gobierno de España y los gobiernos autonómicos (Agranoff y Ramos Gallarín, 1997: 1) frente a las relaciones «horizontales» cuasi inexistentes entre comunidades autónomas (Arbós *et al.*, 2009). La otra peculiaridad de este campo es la inexistencia de un Senado propiamente federal (Roller, 2002: 69), lo que ha provocado la creación de una serie de instrumentos administrativos propios de los federalismos ejecutivos como los convenios de colaboración, las conferencias sectoriales —incluida la de presidentes— y las comisiones bilaterales (León y Ferrín Pereira, 2011: 513). Empero, la débil institucionalización de estas herramientas ha favorecido la supervivencia de mecanismos informales de regulación territorial como los acuerdos intergubernamentales dentro de los partidos, una cierta bilateralidad o la imposición unilateral de normativas por parte del Gobierno central (Colino, 2013: 111; Aja y Colino, 2014: 444).

Sin desmerecer las aportaciones de estas investigaciones, la mayor parte de ellas han analizado este fenómeno desde un punto de vista jurídico (Albertí Rovira, 1985: 155; Cáma-

¹ Esta investigación forma parte del proyecto «ITT-Spain, indicador de tensiones territoriales (1978-2014)». Ha sido financiada por la Ayuda 2014 a Investigadores, Innovadores y Creadores proporcionada por la Fundación BBVA, y la Ayuda del Plan Propio a Líneas Emergentes 2014 de la Universidad Pablo de Olavide. Los autores quieren agradecer los comentarios de Jesús Ramos Prieto, César Colino, Salvador Parrado, Sandra León, José Álvarez Junco, Lourdes Nieto, Robert Agranoff, Joan Subirats, Jaume López, Eliseo Aja, Xavier Arbós y Luis Moreno, así como de los agentes del Ministerio de Hacienda y Administración Pública.

ra Villar, 2004: 197; García Morales *et al.*, 2006). Con todo, el análisis descriptivo de los conflictos intergubernamentales no es suficiente; por lo cual es necesario reintroducir una perspectiva sociológica que permita captar las dinámicas a la obra. De la misma forma, la cuasi totalidad de estos estudios ha sido cualitativa. El análisis del discurso, la observación participante y las entrevistas semiestructuradas han sido las herramientas más utilizadas para conseguir datos (López Nieto, 2006; Arbós *et al.*, 2009). Esta aproximación ideográfica ha permitido recabar información valiosa, pero ganaría en ser contrastada con una aproximación más cuantitativa.

Desde esta perspectiva, las investigaciones recientes sobre el papel de los tribunales constitucionales en los regímenes federales constituyen una línea prometedora. Los estudios sobre la politización del comportamiento del Tribunal Constitucional (Moraski y Shipan, 1999: 1069; Garoupa *et al.*, 2012: 795; 2013: 513) han proporcionado elementos de reflexión de innegable interés sobre los conflictos intergubernamentales al demostrar que las decisiones de los tribunales solían alinearse con los intereses del gobierno de turno. El uso estratégico de los tribunales constitucionales por parte de los gobiernos ha permitido también poner de relieve las motivaciones de las impugnaciones, como la identidad de los jueces o los pleitos ganados anteriormente, para poder maximizar la posibilidad de ganar los pleitos interpuestos (Bednar *et al.*, 2001; Voigt y Salzberger, 2002: 289; Sala, 2010). El presente estudio pretende completar esta visión de la elección racional al plantear que el comportamiento de los gobiernos ante el Tribunal Constitucional se debe también a configuraciones parlamentarias y electorales.

ESPAÑA Y CATALUÑA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Un conflicto territorial antiguo

Las relaciones político-administrativas tortuosas que unen a estas dos entidades se re-

montan al menos al 11 de septiembre de 1714, cuando Barcelona cayó ante el asedio de las tropas de Felipe V. Siguiendo el modelo francés, los Borbones intentaron dotar a España de una administración homogénea y centralizada. Para llevar a cabo este proceso, se adoptó el Decreto de Nueva Planta en 1716. Bajo el impulso del Consejo de Castilla, dicho decreto puso fin a las instituciones representativas catalanas, modificó la estructura impositiva e impuso el castellano como idioma administrativo. Más adelante, la proclamación del Estado catalán el 5 de marzo de 1873 por los movimientos independentistas acabó en un baño de sangre el 7 del mismo mes (Álvarez Junco, 2001).

El reconocimiento por parte de los conservadores españoles de una cierta autonomía administrativa en Cataluña llegó el 6 de abril de 1914 con la creación de la Mancomunidad bajo la presidencia de Prat de la Riba. Este órgano reunía por primera vez las cuatro provincias catalanas en una suerte de gobierno regional. Sin embargo, aunque tuviera competencias en ciertos ámbitos como la educación, el fomento, la sanidad o la agricultura, este organismo carecía de potestad legislativa. Aun así, la Mancomunidad permitió promover un referéndum sobre la creación de un estatuto propio aprobado masivamente por el 98% de los electores llamados a las urnas el 24 de febrero de 1919. Pero el golpe de Estado de Primo de Rivera en 1923 puso fin al proceso estatutario (Kamen, 2014).

De nuevo, en 1931, la llegada de la República permitió relanzar el movimiento descentralizador. Se adoptó el Estatuto de Nuria en 1931 y un referéndum popular aprobó el texto con un 99% de votos a favor. A pesar de una fuerte oposición y de numerosas modificaciones (de los conceptos de soberanía y de Estado autónomo en particular), el estatuto recibió el respaldo de las Cortes españolas en septiembre. Había nacido el Estado integral bajo el impulso político de Manuel Azaña. Pero esta dinámica fue truncada por la irrupción de la guerra

y el establecimiento de la dictadura franquista (Preston, 2006).

Las tensiones intergubernamentales en la era democrática

El fin del franquismo permitió restablecer las instituciones de autogobierno en Cataluña y en 1979 se aprobó el Estatuto de Sau por referéndum popular (con un 88% de votos a favor) y en las Cortes (Guibernau, 2004). El catalanismo moderado de centro-derecha se impuso bajo la batuta de Jordi Pujol al negociar mejoras incrementales para Cataluña sin poner en duda la unidad de España. Pero la reforma del estatuto catalán de 2003 volvió a levantar ampollas. A pesar de su aprobación por el Parlamento de Cataluña, por referéndum y por el Congreso de Diputados, el texto fue impugnado por el Partido Popular después de su entrada en vigor el 18 de junio de 2006. El Tribunal Constitucional hizo pública su sentencia el 28 de junio de 2010 al declarar varios artículos inconstitucionales; en particular los que definían a Cataluña como una nación, los que proponían un nuevo modelo de financiación autonómica y los que pretendían instaurar una relación bilateral directa entre el Gobierno central y la Generalitat. Esta decisión provocó numerosas manifestaciones como, por ejemplo, el acto organizado por el Òmnium Cultural el 10 de julio de 2010 bajo el lema «Somos una nación, nosotros decidimos» (*El País*, 2010).

Ante esta negativa, en julio de 2010 el Parlamento de Cataluña volvió a proponer un nuevo «pacto fiscal» para equiparar los poderes fiscales de la Generalitat con los del concierto vasco-navarro. Pero el encuentro con el presidente conservador Mariano Rajoy en septiembre de 2012 dejó claro que el Gobierno central no estaba dispuesto a negociar (*El Mundo*, 2012). Durante el año 2012, algunos consistorios catalanes se declararon libres de abandonar la legislación española en cuanto así lo expresase la Generalitat. Este movimiento de descontento acabó cuajando el 11

de septiembre de 2012 —Día de Cataluña que celebra la caída de Barcelona de 1714— durante la manifestación liderada por la asociación Asamblea Nacional de Cataluña bajo el lema «Cataluña, nuevo Estado de Europa». Esta manifestación fue considerada como la más multitudinaria de la historia de esta comunidad y llevó a los partidos nacionalistas del Parlamento de Cataluña a pedir la organización de un referéndum sobre la autodeterminación en diciembre de 2013 siguiendo el ejemplo escocés (*La Vanguardia*, 2012).

El 23 de enero de 2013, las principales fuerzas políticas catalanas adoptaron una declaración que les otorgaba el derecho a decidir de forma soberana. Como en ocasiones anteriores, el Tribunal Constitucional declaró el texto nulo. Con la efervescencia de la cadena humana organizada por la Asamblea Nacional Catalana el 11 de septiembre de 2013 de Vinaroz hasta Le Perthus, el Ejecutivo catalán se puso en marcha para organizar un referéndum. Nuevamente, esta decisión se enfrentó al rechazo rotundo del Gobierno de España. Después de un periodo de negociaciones, los partidos mayoritarios en Cataluña acordaron abandonar la apelación «referéndum» por la de «proceso participativo». Dicho proceso fue llevado a cabo el 9 de noviembre de 2014 en torno a dos preguntas: «¿Quiere que Cataluña sea un Estado? En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?». La querella judicial por desobediencia dirigida por la abogacía del Estado contra los organizadores del proceso, así como la sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de junio de 2015, no dejan lugar a dudas: la relación entre el Gobierno de España y la Generalitat está pasando por un mal momento (*El País*, 2014).

ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO

Una metodología mixta

Esta investigación ha sido realizada entre marzo de 2015 y enero de 2016. Se basa en

un diseño mixto. La parte cuantitativa se sustenta en la base de datos MAP-LEXTER creada por el Ministerio de Hacienda del Gobierno de España (MINHAP) en colaboración con el Tribunal Constitucional y el Boletín Oficial del Estado (Vázquez Docampo y López-Muñiz de Mendizábal, 1994: 765). Esta base incluye todas las impugnaciones realizadas entre el Gobierno de España y las administraciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional entre 1980 y la actualidad. Estos datos fueron procesados a través de un modelo estadístico de regresión con el paquete *R Project for Statistical Computing Software v.3.2.2. for Windows* (R Foundation, 2015) para conocer el impacto de varios factores sobre los litigios ante el Tribunal.

La parte cualitativa consistió en entrevistar a 30 informantes-clave en Madrid, Bilbao, Barcelona y Sevilla. Estas entrevistas duraron entre 35 minutos y una hora. Tres grupos fueron entrevistados: políticos de varios partidos (en particular los miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado), profesionales de la Administración Pública (altos funcionarios y jueces a nivel central y autonómico) y expertos (investigadores universitarios y periodistas). Las preguntas se centraron en la evolución de las relaciones intergubernamentales entre España y Cataluña, y en los factores que han afectado esta relación.

La formalización de la variable dependiente

El concepto de tensiones intergubernamentales resulta difícil de formalizar. Abarca muchos elementos distintos, como las disputas entre dos gobiernos para gestionar infraestructuras portuarias, o la negociación del encaje institucional de una región dentro de un Estado más amplio. En España, la construcción del Estado de las autonomías ha influido sobre el modo de expresión de estos conflictos. El «federalismo no-institucional» (Colomer, 1998: 40) o «federalismo incompleto»

(Grau i Creus, 2000: 58) en España ha convertido el Tribunal Constitucional en un foro político central para resolver los conflictos entre gobiernos autonómicos y Gobierno central (Moreno, 2001; Aja, 2014).

El Tribunal Constitucional es el órgano judicial más importante en materia de justicia administrativa. Está regulado por las secciones 159 a 165 de la Constitución de 1978 y por la Ley Orgánica del 3 de octubre de 1979. A causa de la relativa inoperancia de los espacios alternativos como el Senado, las conferencias sectoriales o las comisiones bilaterales, los conflictos intergubernamentales han sido progresivamente «judicializados» (Ruiz Almendral, 2002: 467). Por estas razones, las impugnaciones ante el Tribunal pueden ser consideradas como un buen *proxy* de las tensiones intergubernamentales en España. De hecho, no es casual que el propio MINHAP (2014) use este indicador en sus informes sobre conflictividad entre Estado y comunidades autónomas.

Esta investigación toma como unidad de análisis todos los pleitos intergubernamentales anuales entre administraciones centrales y autonómicas (entendidas como ministerios, consejerías y agencias) tanto como demandantes como demandadas (formalizados como la variable independiente «Y»). Estos litigios intergubernamentales se dividen en dos grandes categorías. El primer tipo incluye los recursos de inconstitucionalidad y ocurre cuando una administración regional o estatal impugna una ley al sospechar que no cumple con los requisitos impuestos por la Constitución. El segundo tipo —los conflictos de competencia— se refiere a los casos de concurrencia entre administraciones para controlar un sector de políticas públicas.

Las variables independientes

La formalización de las dinámicas de los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña pasó también por constituir un conjunto de variables independientes con sus hi-

pótesis respectivas. Una ronda previa de entrevistas sugirió que los factores más importantes a la hora de explicar el auge de la conflictividad tenían que ver con el liderazgo, los partidos, el modelo de financiación y la configuración de las mayorías parlamentarias. Su formalización se plasmó en las variables siguientes:

- *Presencia de un Gobierno conservador en España (X1)*: según algunas fuentes, el PP (Partido Popular) sería una fuerza política con una ideología mucho más centralista que la del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (Gómez Fortes y Cabeza Pérez, 2013: 150). Siguiendo este razonamiento, se postuló que la presencia del PP a la cabeza del Gobierno español podía incrementar el número de conflictos con el Gobierno de Cataluña. Esta variable fue construida en base a los datos electorales del Ministerio del Interior (2015) y fue codificada de la manera siguiente: «0 = PP» y «1 = PSOE». Dado que las elecciones generales no se suelen celebrar al comienzo del año civil, se consideró que el partido en el poder era el que había gobernado más tiempo durante el año.
- *Mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados (X2)*: según Máiz *et al.* (2010: 63), la presencia de un partido con mayoría absoluta en el Congreso sería una fuente de recentralización en España. Al no tener que negociar con los partidos minoritarios, el PP y el PSOE estarían libres de ataduras respecto a los partidos nacionalistas periféricos como el Partido Nacionalista Vasco (PNV), Convergència i Unió (CiU) o Coalición Canaria (CC), por citar algunos. En el caso de Cataluña esta configuración podría haber provocado el auge de los conflictos ante el Tribunal Constitucional como única vía de expresión de los intereses territoriales catalanes. Al igual que en el caso precedente, los datos del Ministerio del Interior fueron codificados como «1 = mayoría absoluta» y «0 = mayoría simple».
- *Presencia de un partido nacionalista al mando de Cataluña (X3)*: en base a los estudios de De Winter (1998: 204) se supuso que los Ejecutivos autonómicos gobernados por partidos nacionalistas periféricos eran los más proclives a impugnar las decisiones del Gobierno central para defender sus intereses. Es importante resaltar la diferencia conceptual entre nacionalismo periférico (portador de un mensaje independentista) y regionalismo (reivindicando el reconocimiento explícito de sus diferencias dentro del marco del Estado nación). Se consideró que CiU o Esquerra Republicana (ERC) (al igual que el PNV o CC) eran verdaderos partidos nacionalistas. En este caso los datos del Ministerio del Interior fueron divididos entre: «1 = ejecutivo nacionalista periférico» y «0 = ejecutivo no nacionalista periférico». En caso de gobiernos de coalición como el tripartito catalán se tomó en cuenta el color político del socio mayoritario, o sea el del PSOE de 2003 a 2010.
- *Nivel de financiación autonómica por habitante respecto a la media española (X4)*: los niveles de financiación pública varían mucho de una región a otra. En función del sistema de financiación autonómica aplicado, ciertas regiones son infrafinanciadas mientras que otras son sobrefinanciadas respecto a la media. Siguiendo el ejemplo alemán descrito por Auel (2014: 422), se planteó que las regiones con déficit de financiación deberían ser más conflictivas que el resto con el objetivo de conseguir más recursos. Se aplicó esta máxima al caso catalán para observar si los periodos de infrafinanciación eran también los de mayor actividad conflictiva. Los datos sobre los presupuestos catalanes fueron recabados en el sitio web del MINHAP (2015) de 2014 hasta 2002. Para el resto de la serie histórica se acudió a la Biblioteca Central del Ministerio en Madrid. Los datos demográficos fueron sacados de la base de

datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2015). Los resultados fueron calculados en base a la media española para saber cuándo se recibía mayor o menor financiación (entre «0» y «1»).

- *Incongruencia partidista entre Generalitat y Gobierno central (X5)*: la congruencia entre partidos en el poder a nivel regional y estatal suele ser considerada como un aspecto que facilita las relaciones intergubernamentales en España (Aja y Colino, 2014: 444). Se supone que los partidos favorecen la resolución de los conflictos entre intereses centrales y periféricos por vía interna. De la misma manera, los momentos de incongruencia deberían fomentar los litigios. Como en los casos precedentes, una base de datos fue creada para verificar esta hipótesis en el caso catalán a partir de los resultados electorales recopilados por el Ministerio del Interior. Los casos de congruencia entre Generalitat y Gobierno central se codificaron como «1» y los casos de incongruencia como «0».
- *Variables de control*: la literatura sobre las estrategias de impugnación llevadas a cabo por los gobiernos autonómicos y el

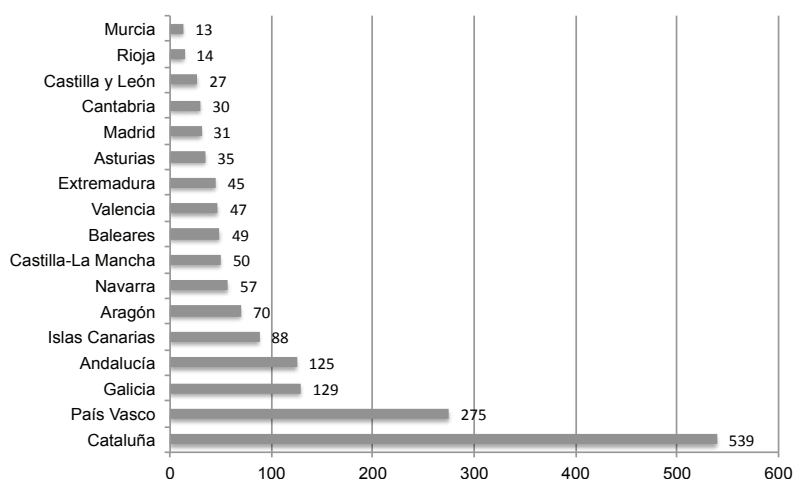
Gobierno central ante el Tribunal Constitucional deja suponer que estos actores siguen un proceso de aprendizaje (Bednar *et al.*, 2001; Voigt y Salzberger, 2002: 289; Sala, 2010). Con el fin de controlar el efecto del tiempo —y evitar un sesgo potencial de autoselección— se incluyeron dos variables de control. La primera se basa en la experiencia al poder de los Ejecutivos catalanes (calculada en función del número de años seguidos de un partido a la cabeza de la Generalitat, X6). La segunda toma en cuenta la experiencia de los Gobiernos centrales en España (calculada en función del número de años seguidos de un partido a la cabeza del Gobierno de España, X7).

DINÁMICAS Y FACTORES DE LAS TENSIONES ENTRE ESPAÑA Y CATALUÑA

El perfil de los conflictos intergubernamentales hispano-catalanes

La base de datos MAP-LEXTER incluye un total de 1.624 querellas entre Gobierno central y administraciones autonómicas desde el 1 de enero de 1980 hasta el 31 de diciembre

GRÁFICO 1. Conflictos intergubernamentales por comunidades



Fuente: MINHAP (2015).

TABLA 1. *Perfil general de los litigios entre Gobierno central y Generalitat*

		Número	Porcentaje
Tipo de querella	Recursos	196	36,4
	Conflictos	343	63,6
	Total	539	100
Demandante	Gobierno central	143	26,5
	Generalitat	396	73,5
	Total	539	100

Fuente: MINHAP (2015).

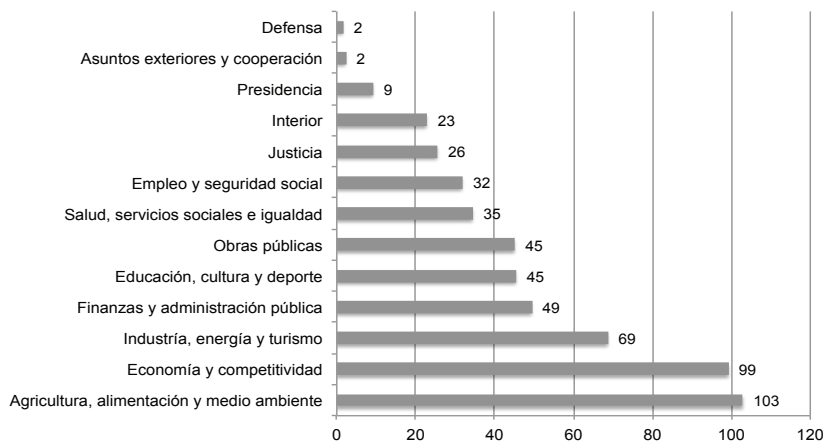
de 2014. Aunque no exista ninguna clasificación oficial, se puede afirmar *grosso modo* que existen tres grupos de autonomías en función de su grado de conflictividad. Primero se encuentran las regiones «pacíficas» (Murcia, La Rioja, las dos Castillas, Extremadura, Cantabria, Madrid, Asturias, Valencia, Baleares, Aragón, Navarra, Canarias), con un nivel inferior a las 100 impugnaciones. Luego se perfila un grupo intermedio «revoltoso» que supera los 100 litigios y que está integrado por el País Vasco (275), Andalucía (125) y Galicia (129). Finalmente —y a gran distancia— se encuentra Cataluña con 539 casos, es decir un 33,2% del total de las querellas (gráfico 1), lo que deja suponer que las autonomías de la vía lenta regulada por el artículo 143 de la Constitución suelen ser más leales al centro que las comunidades de la vía rápida (artículo 151)².

Dichas querellas se dividen en recursos y conflictos. El perfil general de estos litigios

indica que los conflictos de competencia son los más frecuentes entre el Gobierno central y la Generalitat (63,6%), o lo que viene a ser lo mismo: ambos gobiernos luchan principalmente para hacerse con las competencias político-administrativas desde los principios del Estado autonómico. Se puede indicar también que el Gobierno catalán actúa como demandante en la inmensa mayoría de los casos (73,5%) al adoptar un papel proactivo en las relaciones intergubernamentales (tabla 1).

Los datos sobre el reparto de los conflictos por competencias demuestran que las competencias exclusivas del Gobierno central —como defensa o asuntos exteriores— no generan prácticamente ningún pleito. Las batallas jurídicas ocurren más bien en el campo de las competencias compartidas y/o exclusivas de las comunidades autónomas como la agricultura, la economía y la energía. Sobre este punto, es preciso insistir en la relativa indefinición del reparto de las competencias en España entre administraciones centrales y regionales. Como en otros Estados federales, el Gobierno central ha tendido a extender sus funciones en varias áreas competenciales transferidas como la economía (por ejemplo, la fijación de los horarios comerciales) y los derechos sociales (como la política de dependencia). En muchos casos, esta invasión competencial se justifica en base a los artículos constitucionales

² Es importante destacar que el Ejecutivo vasco decidió dejar de impugnar la mayoría de las decisiones provenientes de la Administración central a partir del principio de los años noventa. La razón proporcionada por uno de sus exdirigentes entrevistado en febrero de 2016 en Bilbao es la siguiente: «[...] Llegó un momento en que el Gobierno vasco se hartó de perder en los tribunales. Viendo que el Tribunal Constitucional se había convertido en una especie de tercera cámara controlada por los dos grandes partidos, se decidió dejar de impugnar la mayoría de las decisiones que nos eran desfavorables».

GRÁFICO 2. *Conflictos intergubernamentales por sectores*

Fuente: MINHAP (2015).

149.1.1 y 149.1.13 y provoca un movimiento defensivo por parte de los Ejecutivos autonómicos³.

Finalmente, desde un punto de vista histórico, el número de conflictos oponiendo la Generalitat al Gobierno central entre 1980 y 2014 ha seguido una dinámica hierática basada en tres ciclos de tensión que culminaron en 1985, 2003 y 2013. En perspectiva comparada, se puede observar que la evolución de los conflictos que involucran a Cataluña es parecida a la del resto de las autonomías, aunque menos marcada entre los años 1993-2002 y 2004-2012 (gráfico 3).

Los factores de tensión entre España y Cataluña

Para identificar dichos factores se buscó primero el mejor modelo estadístico para analizar esta relación de 1984 a 2014 considerando las variables independientes X_1 , X_2 , X_3 , X_4 y X_5 previamente mencionadas, así como las

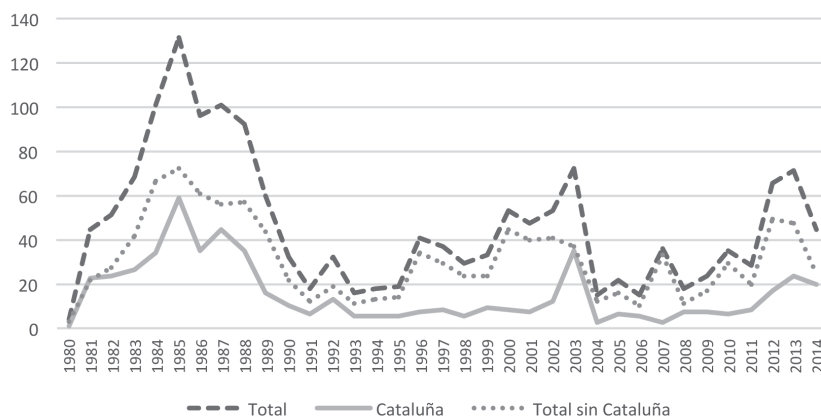
dos variables de control, X_6 y X_7 . Teniendo en cuenta la variable dependiente (Y) y la base de datos longitudinales disponible —una única región estudiada entre los años 1984 y 2014—, el uso de un modelo de datos de panel quedó descartado (Gras, 1996). Considerando además la ausencia de autocorrelación confirmada por el test de Breusch-Godfrey (valor $p < 0,000$), se aplicó un modelo de regresión utilizando la técnica de mínimos cuadrados ordinarios para la correspondiente estimación de parámetros. Por lo tanto, el modelo aplicado fue:

$$Y_t = X_{1t}\beta_1 + X_{2t}\beta_2 + X_{3t}\beta_3 + X_{4t}\beta_4 + X_{5t}\beta_5 + X_{6t}\beta_6 + X_{7t}\beta_7 + \varepsilon_t$$

donde t es el tiempo expresado en años y β el estimador del modelo. Aun a sabiendas de la existencia de una alta correlación de la variable X_5 respecto a las variables X_3 y X_4 . De Pearson con p -value 0,000 y 0,001, respectivamente), se incluyeron todas las variables en el modelo. Se consiguieron los resultados que se pueden observar en la tabla 2.

Según estos datos se puede afirmar que las variables X_2 (mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados), X_3 (presencia de un partido nacionalista al mando de Cataluña) y X_4 (nivel de financiación autonómica por habitante respecto a la media española) tienen

³ Artículos relativos a la «Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» y a las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», respectivamente.

GRÁFICO 3. *Evolución histórica de los conflictos intergubernamentales*

Fuente: MINHAP (2015).

una influencia significativa sobre la variable independiente Y (número de conflictos intergubernamentales anuales registrados ante el Tribunal Constitucional). Asimismo, los resultados de la variable X5 resultaron nulos debido a la alta correlación existente con respecto a las variables X3 y X4, respectivamente. Finalmente, ninguna de las variables de control tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la variable dependiente (Y).

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Presencia de un Gobierno conservador en España

Obviamente, este tipo de estudio no puede sustentarse únicamente en un sustrato cuantitativo, ya que la propia casualidad estadística puede producir datos aparentemente verosímiles. Por esta razón, se interrogó a varios informantes-clave que pudieran esclarecer las relaciones de causalidad (o de no causalidad) entre variables. El primer factor propuesto en la matriz estadística era la presencia de un Gobierno conservador en España. Al empezar en 1984, esta investigación tomó en cuenta únicamente los periodos en el poder del PP (y no de la Unión del Centro Democrático) entre 1996 y 2004, y luego de

2011 hasta 2014. Siguiendo a Gómez Fortes y Cabeza Pérez (2013: 150) se planteaba que la presencia del Partido Popular en el Gobierno de España era una fuente de conflictividad con la Generalitat. No obstante, el análisis longitudinal demostró que esta hipótesis era errónea. La presencia de un gobierno conservador a nivel español no siempre produce tensiones con las instituciones catalanas.

Por ejemplo, el periodo 1996-2004 fue relativamente pacífico entre el Gobierno central y la Generalitat (Marcet, 2002: 69; Barberà, 2011). Las elecciones de 1996 dieron la victoria al PP de José María Aznar por mayoría simple. Al carecer de los escaños suficientes, la directiva del partido emprendió una ronda de consultas con las formaciones nacionalistas periféricas. Después de varias reuniones con CiU —entonces liderada por Jordi Pujol—, un acuerdo fue finalmente sellado en el Hotel Majestic de Barcelona el 28 de abril de 1996. Además de los cinco diputados del PNV y de los cuatro diputados de CC, los 156 diputados del PP recibieron el apoyo de los 16 diputados de CiU. José María Aznar fue elegido presidente en primera votación gracias a los nacionalistas catalanes y a cambio de una serie de medidas como la mejora del puerto

TABLA 2. Resultados: estimación de parámetros

	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4	MODELO 5	MODELO 6	MODELO 7
Parámetros	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)
Intercept	13,818 (0,00342) **	0,4798 (0,9029)	-3,985 (0,486150)	-3,707 (0,526587)	-3,707 (0,526587)	2,3229 (0,73259)	-1,6727 (0,8090)
X1	1,832 (0,73669)	7,8341 (0,0576)	9,271 (0,034261)*	9,678 (0,034697)*	9,678 (0,034697)*	6,6690 (0,15976)	15,4750 (0,0292)*
X2	-	20,9603 (6,89e-06) ***	18,984 (0,000111) ***	18,682 (0,000207) ***	18,682 (0,000207) ***	14,4519 (0,00729)**	12,8061 (0,0142)*
X3	-	-	5,723 (0,285077)	7,598 (0,292792)	7,598 (0,292792)	12,1000 (0,11471)	21,1264 (0,0239)*
X4	-	-	-	-2,397 (0,690279)	-2,397 (0,690279)	-2,1958 (0,70687)	-4,9819 (0,3960)
X5	-	-	-	-	NULO' (NULO')	NULO' (NULO')	NULO' (NULO')
X6	-	-	-	-	-	-0,6158 0,11728	-0,3571 (0,3725)
X7	-	-	-	-	-	-	-1,3269 (0,0908)
Número de observaciones	31	31	31	31	31	31	31
Estadístico F	0,1152 (0,7367)	15,3 (3,239e-05)	10,66 (8,447e-05)	7,79 (0,0002886)	7,79 (0,0002886)	7,149 (0,0002829)	6,977 (0,00022)
R2	0,003958	0,5221	0,5423	0,5451	0,5451	0,5885	0,6356

Nota: *** estadísticamente significativo al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

de Barcelona y del aeropuerto del Prat, la transferencia del 15% del impuesto sobre la renta de las personas físicas a las comunidades y la sustitución del presidente del PP de Cataluña, Alejo Vidal-Quadras, por Alberto Fernández Díaz.

Según cuenta uno de los miembros de *Convergència* entrevistado en Barcelona en noviembre de 2015, estas maniobras apaciguaron las veleidades entre *Generalitat* y Gobierno de España durante un tiempo:

Es cierto que hubo un momento de relativa armonía entre *Generalitat* y Gobierno de España. Pero tenía que ver con cálculos electorales y con el talante negociador del PP de aquella época. Pero dudo mucho que esto se pudiera volver a producir ahora.

Después de cuatro años de apoyo mutuo, esta alianza resultó ser letal para el conjunto catalán. Conforme a la regla del «pez grande

comiéndose al pez chico» observada en entornos de coalición multinivel (Font, 1999: 145), la dependencia de CiU respecto al PP le obligó a aplazar la reforma del estatuto y a rebajar sus pretensiones en materia de financiación. Al asimilar CiU con la política centralista del PP, los nacionalistas catalanes perdieron diez diputados en la cámara autonómica en los comicios autonómicos de 1999.

Mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados

La segunda hipótesis propuesta ponía de relieve la importancia de las mayorías absolutas en el Congreso a la hora de explicar las fases de tensión entre el Gobierno español y la *Generalitat*. De acuerdo con la tesis de Máiz *et al.* (2010: 63), el análisis de las series estadísticas confirmó que existía una correlación significativa entre ambos fenómenos. Este dato obliga a poner el énfasis en el papel del Congreso de los Diputa-

dos como ente regulador de las tensiones entre centro y periferia. A pesar de los mecanismos de comunicación intergubernamental existentes, el Congreso sigue siendo la institución central para negociar apoyos. El caso catalán es muy llamativo al respecto.

Numerosos episodios ilustran el bloqueo de las reivindicaciones catalanas por las mayorías absolutas del PP o del PSOE. Por ejemplo, las mayorías absolutas conseguidas por el PSOE bajo el liderazgo de Felipe González en 1982, 1986 y 1989 protegieron a su gobierno de las presiones ejercidas por los partidos nacionalistas a la vez que le permitieron adoptar medidas recentralizadoras. La mejor ilustración de este fenómeno es la adopción de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). La LOAPA fue votada el 30 de julio de 1982 gracias a un pacto entre el PSOE y la Unión del Centro Democrático con el objetivo de equiparar las competencias de las comunidades autónomas del régimen normal con las del País Vasco, Cataluña y Galicia. Después de que CiU y el PNV decidieran impugnar dicha ley en agosto de 1983, el Tribunal Constitucional invalidó 14 de sus 38 artículos. Se promulgó finalmente una versión edulcorada del texto inicial el 14 de octubre de 1983. La misma dinámica se observa en los periodos de mayoría absoluta del PP, como lo ejemplifica el rechazo por parte de los diputados populares de la propuesta catalana de pacto fiscal a partir de 2011 (Vilà Carrera, 2014).

Frente a esta situación, la interpretación de los nacionalistas catalanes insiste en el *habitus* diferenciado entre élites políticas catalanas y españolas. Tal y como subraya uno de los expertos entrevistados en Barcelona (noviembre de 2015):

En el fondo, existe una cierta coherencia entre diputados españoles. Creen en un Estado unitario con regiones especiales. Aunque el PSOE tenga un discurso más flexible en cuanto a Cataluña —en gran medida por el depósito de votos que le atrae— veo mucha homogeneidad [...].

Sin embargo, el aislamiento del mayor grupo parlamentario frente a los demás parece ir más allá de la oposición ideológica entre centro y periferia. Tal y como lo ha puesto de relieve el proyecto *Qué hacen los diputados* (2014) en su recuento de la actividad parlamentaria, entre el 13 de diciembre de 2011 y el 9 de abril de 2014 (X Legislatura), los grupos más perjudicados a la hora de defender sus proposiciones fueron el grupo socialista (PSOE, 30 proposiciones rechazadas), el grupo catalán (CiU, 14 proposiciones rechazadas) y el grupo de la izquierda plural (13 proposiciones rechazadas). En resumen, el «rodillo» parlamentario perjudica de forma indiscriminada a toda la oposición, sea quien sea.

Presencia de un partido nacionalista al mando de Cataluña

Basándonos en los estudios de De Winter (1998: 204-246), se suponía que los Ejecutivos autonómicos gobernados por partidos nacionalistas periféricos eran más proclives a impugnar las decisiones del Gobierno central para defender sus intereses. El caso catalán confirma este análisis. Conforme a las expectativas, la presencia de un partido nacionalista periférico a la cabeza de la Generalitat de Cataluña tiene una influencia decisiva sobre la evolución de la conflictividad.

Históricamente hablando, es innegable que las dos comunidades lideradas por partidos nacionalistas fuertes como CiU y el PNV han sido las más propensas a enfrentarse al Gobierno central. En el caso de Cataluña, el dominio del conglomerado CiU se extiende desde el restablecimiento de la Generalitat en 1979 hasta 2003 —año de la victoria electoral del gobierno del *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC)— y de 2010 hasta 2015⁴. Durante estos años, CiU marcó

⁴ En 1977 CiU no existía todavía. Se presentó a los comicios una coalición llamada Pacte Democràtic de Catalunya formada por cuatro partidos (Convergència De-

su impronta en las relaciones intergubernamentales en España, mostrándose dispuesto a negociar elementos de mejora de la autonomía catalana, pero siendo tajante frente a cualquier intento de recorte de sus competencias (Elias y Tronconi, 2011: 505). En comparación, durante los años de gobierno del tripartito liderado por el PSC de Pasqual Maragall se observó una reducción del número de impugnaciones intergubernamentales⁵. Esta diferencia es patente en la dialéctica adoptada por los actores entrevistados en Barcelona a la hora de definir su relación con la política española: mientras ciertos cuadros de Convergència insisten en el papel de «barrera de contención» de la Generalitat frente a «España», los miembros del PSC prefieren recalcar su papel de «puente» para una «Cataluña fuerte en una España fuerte» (Barcelona, noviembre de 2015).

La cuestión es si la capacidad negociadora de CiU sigue vigente después de su implosión al final del periodo de estudio en 2014. Hoy en día, el ala liberal (CDC) de esta coalición parece haber optado por un discurso a favor del independentismo mientras el ala democristiana (UDC) ha preferido seguir con su política de intermediación con el Gobierno central. Esta disputa interna demuestra el desplazamiento progresivo del catalanismo político del pragmatismo hacia el soberanismo desde 2012 (Gillespie, 2015: 1). Después de facilitar la victoria del PSOE en 1993, 2004, 2008 y la del PP en 1996 y 2000, CiU se encontraba al final de este estudio en una encrucijada ideológica compleja.

mocrática de Catalunya —CDC—, Esquerra Democràtica de Catalunya, Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament y Front Nacional de Catalunya). La coalición CiU entre los liberales de CDC y los democristianos de UDC (Unió Democràtica de Catalunya) solo se presentó como tal a las elecciones desde 1979 hasta 2015.

⁵ Aunque no haya que olvidarse de los siete recursos iniciales contra el nuevo estatuto de Cataluña en 2006 (Keating y Wilson, 2009: 536).

Nivel de financiación autonómica por habitante respecto a la media española

Las diferencias económicas entre entes federados suelen constituir una fuente de tensión. En Alemania —y a pesar del sistema de financiación nominal— los *Länder* más ricos piden regularmente minimizar la solidaridad territorial con el resto de los territorios (Auel, 2014: 422). El presente estudio tiende a demostrar que existe una correlación significativa entre los periodos de descenso de la financiación de Cataluña respecto a la media autonómica (es decir casi todos los años a partir de 1986) y los momentos de recrudescencia de las tensiones territoriales entre Generalitat y Gobierno central.

En Cataluña, el cambio de fórmula de financiación autonómica es una vieja reivindicación de los partidos gobernantes. A diferencia del País Vasco y de Navarra, Cataluña pertenece al régimen general. Por lo tanto, sus ingresos dependen en gran medida de las transferencias del MINHAP (León, 2009: 57). Tal y como lo recalcó un experto norteamericano entrevistado en el marco de esta investigación (Bloomington, diciembre de 2015): «En este contexto, la asimetría es un motor muy potente de movilización». Dicho de otra forma, el argumento fiscal vendría a confirmar una vez más la dinámica de «concurrency etnoterritorial múltiple» identificada por Moreno (1997: 65): al disponer de recursos institucionales diferentes, los gobiernos autonómicos luchan para acercarse al estatuto más avanzado (en este caso, el régimen foral vasco-navarro).

No obstante, las reivindicaciones de CiU (y de ERC) para cambiar el reparto fiscal no siempre han sido tan intensas. En 1977, los votantes catalanes apoyaron masivamente a los partidos de ámbito estatal dejando de lado a los incipientes partidos nacionalistas. Además, el riesgo que conllevaba un sistema fiscal propio en época de reconversión industrial no favoreció la unidad política catalana para presionar al Gobierno de Suárez.

A la postre, el federalismo de Ramón Triás Fargas quedó en minoría frente al pragmatismo de Jordi Pujol y Miquel Roca, que prefirieron asegurarse del apoyo financiero del Gobierno central (Sobrequés i Callicó y Riera i Viader, 1980).

[En la Transición] se dejó el debate sobre el concierto catalán para más tarde. A partir de los años 1980 CiU prefirió centrarse en incrementar su cuota del IVA y del IRPF: 15% en 1982, 30% en 1996, 50% en 2009, etc. El concierto ha sufrido altibajos en los programas de CiU pero siempre ha estado de forma implícita (puntualiza un alto cargo de la Generalitat entrevistado en Barcelona, noviembre de 2015).

Actualmente, el conflicto entre el centro español y la periferia catalana acerca del sistema de financiación parece encallado en torno a dos posturas. Por una parte, los gobiernos de CiU denuncian el agravio comparativo con Euskadi y Navarra. Los efectos de la crisis del 2008 han acrecentado esta reivindicación al imponer recortes drásticos en el presupuesto de la Generalitat equiparando el déficit fiscal con el expolio de la región. Por la otra, los diferentes gobiernos españoles han rechazado este cambio por el coste que representaría para las arcas del Estado y el riesgo de que otras autonomías ricas pidan reducir la solidaridad fiscal (De la Fuente, 2012).

Incongruencia partidista entre Generalitat y Gobierno central

Se suele considerar la incongruencia entre gobiernos a nivel regional y estatal como un factor de conflictividad. Sin embargo, tanto la literatura científica como los datos recabados por el presente análisis aportan una visión mucho más matizada de este fenómeno (Stefuriuc, 2009: 93). En realidad, no existe un nexo claro entre ambas dimensiones y es preciso tomar en cuenta también otros parámetros, como la naturaleza de los partidos de gobierno, así como sus estrategias res-

pectivas. A modo de ejemplo, la única vez que hubo una cierta congruencia partidaria entre Gobierno central y Generalitat fue de 2003 a 2010. Entonces, una coalición liderada por el PSC ganó las elecciones catalanas mientras el PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero gobernaba en la Moncloa. Si bien es cierto que el número de conflictos bajó durante este periodo, tampoco fue una etapa exenta de tensiones por culpa de la llamada «deriva soberanista» del Gobierno catalán de la época, denunciada por los sectores más centralistas del PSOE (Bono, 2015).

No se debe obviar que el llamado tripartito catalán, formado por el Pacto del Tinell, constaba de varios socios: el PSC (42 escaños), el conjunto Iniciativa per Catalunya-Verds (9 escaños) y ERC (23 escaños). Esta alianza se reiteró en 2006, pero desde sus inicios ERC puso al PSC bajo presión. Tal y como asegura uno de los expertos entrevistados en Barcelona (noviembre de 2015):

La rápida adopción del nuevo estatuto en 2006 no se puede entender sin el apoyo de Esquerra. Al convertirse en socio del PSC en 2003, Esquerra Republicana volvió a convertirse en un partido de gobierno después de casi 20 años fuera de la Generalitat [...]. Pero todo esto con un objetivo muy claro: adoptar un nuevo estatuto cueste lo que cueste.

En otras palabras, ERC actuó como un partido de *single-issue* durante este periodo, privilegiando la adopción de un nuevo encaje para Cataluña sobre los demás temas (Muro, 2009: 453; Culla, 2013). Pero al rechazar en el Parlamento de Cataluña el nuevo estatuto propuesto, ERC propició el cese de sus propios consejeros por Pasqual Maragall. Aunque la alianza se restableciera en los meses siguientes, esta orientación maximalista habría impedido una congruencia más avanzada con el PSOE nacional.

Desde una perspectiva cercana —y siguiendo las investigaciones de Bolleyer

(2011)—, hay que subrayar también que la política interna de los partidos puede complicar la coordinación entre gobiernos territoriales. La pertenencia a la misma familia política no ofrece ninguna garantía de concordia:

El PSC no es la versión catalana del Partido Socialista de Andalucía. Su grado de independencia es mayor; pero también es cierto que nunca ha podido ejercer una presión tan fuerte sobre el PSOE central. Quiero decir que no se trata de un caso tan visible de imbricación institucional... y eso conlleva algunos conflictos (experto entrevistado en Madrid, octubre de 2015).

Creado en 1978, el PSC es fruto de la unión de tres partidos (Partit Socialista de Catalunya-Congrés, Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament y Federació Catalana del PSOE). Aunque asociado al PSOE, el PSC siempre ha mantenido una amplia autonomía. De hecho, se suele considerar que conviven dos tendencias opuestas en su seno: una catalanista y otra federalista (Colomé, 1989). Esta contradicción interna quedó patente en enero de 2014 cuando tres de los diputados socialistas catalanes rompieron la disciplina de voto de su partido al apoyar la petición de referéndum propuesta por CiU y ERC (*La Vanguardia*, 2014)⁶. Por lo tanto, es preciso tener en cuenta el clivaje territorial entre PSOE y PSC.

CONCLUSIÓN

Este análisis se ha centrado en las tensiones intergubernamentales entre España y Cataluña entre 1984 y 2014. La conflictividad entre

el Gobierno español y la Generalitat se calculó a través del número de impugnaciones entre ambos niveles de gobierno ante el Tribunal Constitucional. Se cruzó esta variable con varios factores parlamentarios y electorales que fueron comentados posteriormente por un panel de 30 informantes-clave.

Este estudio demuestra que Cataluña es la región más conflictiva del Estado —en particular en el campo de la agricultura, de la economía y de la energía— y que ha seguido una dinámica histórica basada en tres ciclos de tensión. Adicionalmente, las estadísticas inferenciales ponen de relieve que los periodos de mayoría absoluta en el Congreso, la presencia de un partido nacionalista periférico a la cabeza del Ejecutivo catalán y los problemas de financiación de la Generalitat tienden a incrementar el número de conflictos intergubernamentales con el Gobierno central.

Estos datos cuantitativos cuadran con las informaciones cualitativas recabadas en las entrevistas. Dichas entrevistas incitan por su parte a no caer en el esencialismo. Es cierto que la variable ideológica es esencial a la hora de entender la confrontación entre élites políticas españolas y catalanas, ya que el fondo de su oposición no deja de ser la creencia en un Estado-nación o en un Estado español plurinacional. Pero estos conflictos se basan también en gran medida en cálculos racionales (la ruptura del Pacto del Majestic o el rechazo del pacto fiscal por ejemplo) basados en la lógica de partidos o en la defensa de los recursos propios. Por ello, esta investigación parece sugerir que la modificación de algunos parámetros, como el mecanismo de representación bilateral entre Generalitat y Gobierno de España, y el modelo de la financiación de Cataluña podrían reducir la conflictividad en el futuro. Por lo tanto, de las tres posibles salidas al conflicto actual (*statu quo*, nuevo encaje de cuño federal para Cataluña o secesión), la segunda no es la menos probable.

Finalmente, esta investigación se enfrenta a ciertas limitaciones. Primero, el uso de

⁶ Esta crisis volvía a escenificar la ruptura de la disciplina de voto ocurrida el 26 de febrero de 2013 en el Congreso de los Diputados cuando —por primera vez desde 1977— los miembros del PSC decidieron apoyar la resolución sobre el derecho a decidir propuesta por CiU, desmarcándose de la posición del PSOE (*La Vanguardia*, 2013).

un único *proxy* para entender la complejidad de los conflictos intergubernamentales está abierto a la crítica. El número de conflictos judiciales entre Gobierno central y Generalitat dice poco sobre la importancia política de cada litigio. Por esta razón, al no existir una forma natural de medir este fenómeno, se optó por no ponderar los datos brutos; a cambio se insertaron entrevistas semiestructuradas para dar más consistencia a los resultados numéricos. Segundo, un trabajo más profundo debería ser realizado a escala española e internacional para comparar las diferentes entidades federadas entre ellas. Por esta razón, el presente estudio debe ser considerado como un primer paso hacia un conocimiento más fino de la realidad intergubernamental en España.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert y Ramos Gallarín, Juan A. (1997). «Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations». *Publius*, 27(4): 1-38.
- Aja, Eliseo y Colino, César (2014). «Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations». *Comparative European Politics*, 12(4-5): 444-467.
- Aja, Eliseo (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Albertí Rovira, Enoch (1985). «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14: 155-176.
- Álvarez Junco, José (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Arbós Marín, Xavier; Colino, César; García Morales, María Jesús y Parrado, Salvador (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Auel, Katrin (2014). «Intergovernmental Relations in German Federalism: Cooperative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts». *Comparative European Politics*, 12(4-5): 422-443.
- Barberà, Oscar (2011). *Alianzas políticas, relaciones de poder y cambio organizativo: El caso de Unió Democràtica de Catalunya (1978-2003)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bednar, Jenna; Eskridge, William y Ferejohn, John (2001). «A Political Theory of Federalism». En: Ferejohn, J.; Rakove, J. y Riley, J. (eds.). *Constitutional Culture and Democratic Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Bolleyer, Nicole (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Bono, José (2015). *Diario de un ministro*. Madrid: Planeta.
- Cámara Villar, Gregorio (2004). «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1: 197-240.
- Colino, César (2013). «Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model». En: López Basaguren, A. y Escajedo San Epifanio, L. (eds.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Berlin: Springer-Verlag.
- Colomé, Gabriel (1989). *El Partit dels Socialistes de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- Colomer, Josep (1998). «The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism». *West European Politics*, 21(4): 40-52.
- Culla, Joan (2013). *Esquerra Republicana de Catalunya 1931-2012*. Barcelona: La Campana.
- El Mundo* (2012). «A qué aspira Cataluña con el 'Pacto Fiscal'», 20 de septiembre.
- El País* (2010). «Somos una nación», 4 de julio.
- El País* (2014). «1,8 millones de personas votan por la independencia catalana en el 9-N», 10 de noviembre.
- Elias, Anwen y Tronconi, Filippo (2011). «From Protest to Power: Autonomist Parties in Government». *Party Politics*, 17(4): 505-524.
- Font, Joan (1999). «El pez grande se come al chico: las consecuencias electorales de gobernar en las CC.AA. y municipios españoles». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 87: 145-176.
- Fuente, Ángel de la (2012). «Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concerto». Working Paper del Instituto de Análisis Económico. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas.

- García Morales, María J.; Montilla Martos, José A. y Arbós Marín, Xavier (eds.) (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autónomo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garoupa, Nuno; Gili, Marian y Gómez Pomar, Fernando (2012). «Political Influence and Career Judges: An Empirical Analysis of Administrative Review by the Spanish Supreme Court». *Journal of Empirical Legal Studies*, 9(4): 795-826.
- Garoupa, Nuno; Gómez Pomar, Fernando y Grembi, Verónica (2013). «Judging Politically: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court». *Journal of Law, Economics and Organization*, 29(3): 513-534.
- Gillespie, Richard (2015). «Between Accommodation and Contestation: The Political Evolution of Basque and Catalan Nationalism». En Gillespie, R. y Gray, C. (eds.). *Contesting Spain? The Dynamics of Nationalist Movements in Catalonia and the Basque Country*. London: Routledge.
- Gómez Fortes, Braulio y Cabeza Pérez, Laura (2013). «Spain: The Persistence of Territorial Cleavages and Centralism of Popular Party». En: Dandoy, R. y Schakel, A. (eds.). *Regional and National Elections in Western Europe. Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*. London: Palgrave-McMillan.
- Gras, J. A. (1996). *Métodos y técnicas avanzadas de análisis de datos en ciencias del comportamiento*. Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.
- Grau i Creus, Mireia (2000). «Spain: Incomplete Federalism». En: Wachendorfer-Schmidt, U. (ed.). *Federalism and Political Performance*. London: Routledge.
- Guibernau, Monserrat (2004). *Catalan Nationalism: Francoism, Transition and Democracy*. London: Routledge.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2015). *Cifras de Población y Censos Demográficos*. Disponible en: http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_resultados.htm, acceso el 28 de junio de 2016.
- Kamen, Henry (2014). *España y Cataluña: historia de una pasión*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Keating, Michael y Wilson, Alex (2009). «Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain». *West European Politics*, 32(3): 536-558.
- La Vanguardia* (2012). «Unas 600.000 personas en la manifestación independentista», 17 de septiembre.
- La Vanguardia* (2013). «El PSC rompe la disciplina de voto por primera vez al apoyar el derecho a decidir», 26 de febrero.
- La Vanguardia* (2014). «El Parlament aprueba llevar la consulta al Congreso con la fractura del PSC», 16 de enero.
- León, Sandra (2009). «¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 128: 57-87.
- León, Sandra y Ferrín Pereira, Mónica (2011). «Inter-governmental Cooperation in a Decentralised System: The Sectoral Conferences in Spain». *South European Society and Politics*, 16(4): 513-532.
- López Nieto, Lourdes (ed.) (2006). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.
- Máiz, Ramón; Caamaño, Francisco y Azpitarte, Miguel (2010). «The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)». *Regional and Federal Studies*, 20(1): 63-82.
- Marcet, Joan (2002). «Convergència i Unió: de CDC a la Federació». *Debat Nacionalista*, 35: 69-72.
- Martí, David (2013). «The 2012 Catalan Election: The First Step Towards Independence?». *Regional and Federal Studies*, 23(4): 507-516.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*. Disponible en: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Conflictividad_Estado-CCAA/1_trimestre_2014.pdf, acceso el 28 de junio de 2016.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*. Disponible en: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/aspx/inicio.aspx>, acceso el 28 de junio de 2016.
- Ministerio del Interior (2015). *Resultados electorales*. Disponible en: <http://www.infoelectoral.interior.es/>, acceso el 28 de junio de 2016.
- Moraski, Bryon y Shipan, Charles (1999). «The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices». *American Journal of Political Science*, 43(4): 1069-1095.

- Moreno, Luis (1997). «Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain». *Publius*, 27(4): 65-84.
- Moreno, Luis (2001). *The Federalization of Spain*. London: Routledge.
- Muro, Diego (2009). «Territorial Accommodation, Party Politics, and Statute Reform in Spain». *South European Society and Politics*, 14(4): 453-468.
- Parker, Jeffrey (2015). *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Abingdon: Routledge.
- Preston, Paul (2006). *The Spanish Civil War: Reaction, Revolution and Revenge*. London: Harper Perennial.
- Qué Hacen los Diputados [Blog] (2014). *El Gobierno rechaza sistemáticamente cada propuesta de ley de la oposición*. Disponible en: <http://blog.quehacen-losdiputados.net/>, acceso el 28 de junio de 2016.
- R Foundation (2015). *R Project for Statistical Computing*. Disponible en: <https://www.r-project.org/>, acceso el 28 de junio de 2016.
- Roller, Elisa (2002). «Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?». *West European Politics*, 25(4): 69-92.
- Ruiz Almendral, Violeta (2002). «Fiscal Federalism in Spain: The Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities». *European Taxation (IBFD)*, 42(11): 467-475.
- Sala, Gemma (2010). *Can Courts Make Federalism Work? The Impact of the Constitutional Court on Federal Conflict in Spain*. Yale University, PhD.
- Sobrequés i Callicó, Jaume y Riera i Viader, Sebastià (1980). *L'estatut d'autonomia de Catalunya: bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'estatut d'autonomia de 1979*. Barcelona: Edicions 62.
- Stefuriuc, Irina (2009). «Government Formation in Multi-level Settings: Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence». *Party Politics*, 15(1): 93-115.
- Vázquez Docampo, Ramón y López-Muñoz de Mendizábal, Blanca (1994). «MAP LEXTER: sistema de bases de datos jurídicas integradas sobre administraciones territoriales». *Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático*, 5: 765-774.
- Vilà Carrera, Xavier (2014). «The Domain of Spain: How Likely Is Catalan Independence?». *World Affairs*, enero/febrero.
- Voigt, Stefan y Salzberger, Eli (2002). «Choosing not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Powers». *Kyklos*, 55(2): 289-310.
- Winter, Lieven de (1998). «Conclusion: A Comparative Analysis of the Electoral Office and Policy Success of Ethnoregionalist Parties». En: Winter, L. de y Türsan, H. (eds.). *Regionalist Parties in Western Europe*. London: Routledge.

RECEPCIÓN: 14/01/2016

REVISIÓN: 03/06/2016

APROBACIÓN: 22/09/2016

Inter-Governmental Conflicts between Spain and Catalonia

Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña

Jean-Baptiste Harguindéguy, Emilio Rodríguez-López and Almudena Sánchez

Key words

Autonomous Communities
 • Conflict
 • Funding
 • Executive Branch
 • Inter-governmental Relations

Palabras clave

Comunidades Autónomas
 • Conflicto
 • Financiación
 • Poder ejecutivo
 • Relaciones intergubernamentales

Abstract

This paper focuses on tensions between the governments of Catalonia and Spain, using as a proxy the number of instances of litigations per year between these two bodies brought before the Constitutional Court between 1984 and 2014. On the one hand, descriptive statistics demonstrate that Catalonia is the most conflictive region in Spain. On the other hand, inferential statistics indicate that periods of absolute majority in the Spanish Parliament, the presence of a nationalist government in Catalonia, and funding problems of the Catalan Government tend to increase the number of inter-governmental conflicts with the Spanish Government.

Resumen

Este artículo se centra en las tensiones entre los Gobiernos de Cataluña y de España, usando como proxy el número de impugnaciones anuales entre estos dos entes ante el Tribunal Constitucional entre 1984 y 2014. Por una parte, las estadísticas descriptivas demuestran que Cataluña es la región más conflictiva del Estado. Por otra parte, las estadísticas inferenciales indican que los periodos de mayoría absoluta en el Congreso, la presencia de un gobierno nacionalista en Cataluña y los problemas de financiación del Gobierno catalán tienden a incrementar el número de conflictos intergubernamentales con el Gobierno español.

Citation

Harguindéguy, Jean-Baptiste; Rodríguez-López, Emilio and Sánchez, Almudena (2017). "Inter-Governmental Conflicts between Spain and Catalonia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 79-96. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.79>)

Jean-Baptiste Harguindéguy: Universidad Pablo de Olavide | jbhar@upo.es

Emilio Rodríguez-López: Universidad Pablo de Olavide | erodlop@upo.es

Almudena Sánchez: Universidad Pablo de Olavide | almudenasanchez0312@gmail.com

INTRODUCTION¹

Intergovernmental relationships are a key dimension in federal systems. They can generate conflicts between the different government levels, due to the division of jurisdictional authority between them (Bolleyer, 2009; Parker, 2015). Spain is no exception. However, in Spain the Catalan Government (*Generalitat*) accounts for over a third of the conflicts between the Central Government and the regional governments. This phenomenon is certainly surprising, given that it has been 40 years since the 'State of autonomous regions' was launched, and it would have been expected that intergovernmental relationships would have been appeased over time. Yet this has not been the case. This paper seeks to disseminate the profile of this conflict-ridden relationship, and the factors involved in these dynamics. It intends to analyse a classic object of study of Spanish political sciences from a new perspective.

This article is focused on the evolution of and factors involved in the conflicts between the Governments of Spain and Catalonia from 1984 (when the first statistics related to the autonomous regions were produced, which marked the end of the initial phase in the organisation of these regions) until 2014. It uses a mixed research design. On the one hand, an analysis was conducted of the volume of legal challenges between the Spanish

Central Government and the *Generalitat* filed with the Constitutional Court per year. These data were cross-referenced with other factors in order to statistically identify the variables that had a significant impact on the increased conflict levels between Spain and Catalonia. In addition, 30 actors involved in the field of intergovernmental relationships provided their accounts through semi-structured interviews.

This study is divided into five sections. The first section provides a review of the current literature on this subject. The second one gives a historical context for the tensions between Spain and Catalonia over time. The third section describes the research design for the study. The results, including descriptive and inferential statistics, are reported in the fourth section, and they are discussed in the fifth and final section.

LITERATURE ON INTERGOVERNMENTAL CONFLICTS

Numerous studies have been conducted on intergovernmental relationships in Spain. As remarked by several authors, 'vertical' relationships predominate between the Government of Spain and the regional governments (Agranoff and Ramos Gallarín, 1997: 1), in contrast with the almost non-existent 'horizontal' relationships between the autonomous regions (Arbós *et al.*, 2009). Another peculiar feature in this area is the lack of a properly federal Senate (Roller, 2002: 69), which has resulted in the implementation of a series of administrative instruments characteristic of executive federalisms, such as collaboration agreements, conferences involving central government and regional government representatives (including the meeting of presidents) and bilateral commissions (León and Ferrín Pereira, 2011: 513). However, these tools are only weakly institutionalised, which has promoted the survival of informal mechanisms of territorial regulation

¹ This paper is part of a project entitled 'ITT-Spain, an indicator of territorial tensions (1978-2014)'. It was funded by Fundación BBVA as part of the 2014 Support Programme for Researchers, Innovators and Creators (Ayuda 2014 a Investigadores, Innovadores y Creadores), and the 2014 Internal Support Programme for Emerging Research Lines (Ayuda del Plan Propio a Líneas Emergentes 2014) of the University Pablo de Olavide, Spain. The authors are grateful to Jesús Ramos Prieto, César Colino, Salvador Parrado, Sandra León, José Álvarez Junco, Lourdes Nieto, Robert Agranoff, Joan Subirats, Jaume López, Eliseo Aja, Xavier Arbós and Luis Moreno, as well as to the officials from the Spanish Ministry of Finance and Public Administration.

such as intergovernmental agreements within the parties, a certain degree of bilateralism and the unilateral imposition of regulations by the central Government (Colino, 2013: 111; Aja and Colino, 2014: 444).

Without detracting from the merits of these studies, most of them have analysed the issue from a legal point of view (Albertí Rovira, 1985: 155; Cámara Villar, 2004: 197; García Morales *et al.*, 2006). Nonetheless, a descriptive analysis of intergovernmental conflicts is not sufficient, so it is necessary to re-introduce a sociological perspective to capture the dynamics at play. Similarly, nearly all of these studies have used qualitative methods. Discourse analysis, participant observation and semi-structured interviews have been the most commonly used data-collection tools (López Nieto, 2006, Arbós *et al.*, 2009). While some valuable information has been obtained through this ideographic approach, it would be enhanced by a quantitative approach.

Recent research on the role played by constitutional courts in federal systems has been a promising avenue for progress. The studies on the politicisation of the Constitutional Court (Moraski and Shipan, 1999: 1069; Garoupa *et al.*, 2012: 795; Garoupa *et al.*, 2013: 513) have raised some highly interesting points for reflection on intergovernmental conflicts, by demonstrating that the decisions of the courts tended to align with the interests of the government in power at any given time. The strategic use of Constitutional Courts by governments has also highlighted the reasons behind the challenges, such as the identity of the judges or the lawsuits in which they had previously prevailed, in order to maximise the probability of winning their lawsuits (Bednar *et al.*, 2001; Voigt and Salzberger, 2002: 289; Sala, 2010). This study seeks to complement this view of rational choice by proposing that the behaviour of governments at the Constitutional Court is also due to parliamentary and electoral configurations.

A HISTORICAL PERSPECTIVE ON SPAIN AND CATALONIA

An old territorial dispute

The tortuous political and administrative relations between Spain and Catalonia date back at least to 11 September, 1714, when Barcelona fell during the siege of the troops of King Philip V. Following the French model, the Bourbons attempted to implement a homogeneous and centralised administration in Spain by adopting the Nueva Planta Decree, which was passed in 1716. With the support of the Council of Castile, the Nueva Planta Decree ended all Catalan representative institutions, changed the tax structure and imposed Spanish as the administrative language. Later, following the proclamation of the Catalan state by pro-independence movements on 5 March, 1873, a bloodbath took place on 7 March of that same year (Álvarez Junco, 2001). The recognition by Spanish conservatives of a certain degree of administrative autonomy in Catalonia arrived on 6 April, 1914, with the creation of the *Mancomunidad* (or Commonwealth) under the presidency of Prat de la Riba. For the first time, this body gathered together the four Catalan provinces into a sort of regional government. However, even though it had jurisdictional authority in certain areas such as education, infrastructures, healthcare and agriculture, this body lacked any legislative powers. Still, the *Mancomunidad* allowed a referendum to be held to develop a statute for Catalonia, which was supported by 98% of the voters on 24 February, 1919. But the *coup d'état* by Primo de Rivera ended this process in 1923 (Kamen, 2014).

In 1931, under the Spanish Republic, the decentralising movement became strong again. A new statute (*Estatuto de Nuria*) was approved in 1931 in a referendum supported by 99% of the voters. Despite a strong opposition and numerous amendments (particularly regarding the concepts of sovereignty and autonomous State), the statute was

supported by the Spanish Parliament in September of that same year. An integral State was then built, capitalising on the political momentum of Manuel Azaña. But these dynamics were curtailed by the breakout of the civil war and the beginning of the Francoist dictatorship (Preston, 2006).

Intergovernmental tensions in the democratic era

At the end of the Francoist dictatorship, the self-government institutions were reinstated in Catalonia, and a new statute (*Estatuto de Sau*) was approved by referendum (with 88% of the votes in favour) and in the Parliament (Guibernau, 2004). Moderate right-of-centre Catalanists came to power under the leadership of Jordi Pujol, and negotiated incremental improvements for Catalonia without questioning the unity of Spain. But the reform of the 2003 statute caused a stir again. Despite having been approved by the Parliament of Catalonia, by a referendum and by the Spanish Parliament, the Popular Party (PP) challenged it after it had come into effect on 18 June, 2006. The Constitutional Court issued a judgment on 28 June, 2010 whereby several articles were deemed unconstitutional, particularly those that defined Catalonia as a nation, those that proposed a new regional financing arrangement model and those intended to develop a direct, bilateral relationship between the central Government and the *Generalitat*. This decision resulted in numerous demonstrations, such as, for example, the one organised by Òmnium Cultural on 10 July, 2010 under the slogan 'We are a nation, we decide' (*El País*, 2010).

In view of this refusal, in July 2010 the Parliament of Catalonia proposed a new 'tax arrangement' to bring the tax powers of the *Generalitat* in line with those of the Basque Country and Navarre. But during the meeting held with conservative President Mariano Rajoy in September 2012 the central

Government made it clear that that negotiation was out of the question (*El Mundo*, 2012). In the course of 2012, some Catalan local councils exempted themselves from compliance with Spanish legislation when the *Generalitat* so stated. This movement of discontent came to fruition on 11 September, 2012 (Catalonia National Day, which commemorates the fall of Barcelona in 1714) during the demonstration led by the association National Assembly of Catalonia (*Asamblea Nacional de Cataluña*) under the slogan 'Catalonia, a new State in Europe'. This demonstration was the most highly attended in the history of Catalonia and drove the organisation to request that a referendum be held on self-rule, following the example of Scotland (*La Vanguardia*, 2012).

On 23 January, 2013, the main political parties in Catalonia made a declaration whereby they had the sovereign right to act autonomously. As in previous cases, the Constitutional Court rendered the declaration null and void. Relying on the vibrancy of the human chain organised by the National Assembly of Catalonia on 11 September, 2013, going from Vinaroz to Le Perthus, the *Generalitat* initiated the procedure to organise a referendum. Again, this decision was rejected by the Spanish Government. Following a negotiation period, the majority parties in Catalonia agreed to relinquish the name 'referendum' and rename it as a 'participatory process'. This process took place on 9 November, 2014, and revolved around two questions: 'Do you want Catalonia to be a State?' If your answer is yes, do you want this State to be independent?' The legal action brought before the State counsel on the grounds of disobedience against the organisers, and the judgment issued by the Constitutional Court on 11 June, 2015, leave no room for doubt: the relationship between the Spanish Government and the *Generalitat* is going through a difficult time (*El País*, 2014).

ORGANISATION OF THE STUDY

A mixed methodology

This study was conducted between March 2015 and January 2016. It is based on a mixed design. The quantitative part relied on the MAP-LEXTER database, which was jointly built by the Spanish Ministry of Finance (MINHAP), the Constitutional Court and the Official Gazette (*Boletín Oficial del Estado*) (Vázquez Docampo and López-Muñiz de Mendizábal, 1994: 765). This database includes all the legal challenges between the Spanish Government and the regional authorities brought before the Constitutional Court between 1980 and the present date. These data were processed by means of a regression statistical model using *R Project for Statistical Computing Software v.3.2.2. for Windows* (R Foundation, 2015) in order to ascertain the impact of various factors on the litigation brought before the Constitutional Court.

The qualitative part consisted in interviews with 30 key informants in Madrid, Bilbao, Barcelona and Seville. The interviews lasted between 35 minutes and one hour. Three groups were interviewed: members of several political parties (in particular, the members of the General Commission of the Autonomous Regions of the Senate), public administration civil servants (high-level officials and judges, both at national and regional level), and experts (university researchers and journalists). The questions focused on the intergovernmental relationship between Spain and Catalonia over time, and the factors involved in that relationship.

Formalising the dependent variable

The concept of intergovernmental tensions is difficult to formalise. It encompasses many different aspects, such as the disputes between two governments to manage port infrastructures, and the negotiation of how a

region fits in with the institutions of a larger State. In Spain, the construction of the autonomous region arrangement has had an impact on how these conflicts have manifested. The so-called 'non-institutional federalism' (Colomer, 1998: 40) or 'incomplete federalism' (Grau i Creus, 2000: 58) in Spain has turned the Constitutional Court into a key political forum to solve the disputes between regional governments and the central government (Moreno, 2001; Aja, 2014).

The Constitutional Court is the most important judicial body for administrative law. It is regulated by sections 159 to 165 of the 1978 Spanish Constitution and by the Public General Act of Parliament (*Ley Orgánica*) of 3 October, 1979. Due to the relative ineffectiveness of alternative bodies such as the Senate, conferences involving central government and regional government representatives and bilateral commissions, intergovernmental conflicts have become increasingly 'judicialised' (Ruiz Almendral, 2002: 467). For these reasons, the legal challenges filed with the Constitutional Court can be deemed to be a good proxy of intergovernmental conflicts in Spain. In fact, it is not coincidental that this indicator is used in MINHAP (2014) in their reports on the disputes between the State and the autonomous regions.

This study takes as a unit of analysis all the intergovernmental lawsuits between central and regional bodies (ministries, departments and agencies), either as claimants or as defendants (formalised as independent variable 'Y'). These lawsuits are classified into two main categories. The first type includes appeals on grounds of unconstitutionality, which occur when either a State or a regional body challenges a given law on the suspicion that it fails to meet the requirements provided by the Constitution. The second type (authority disputes) is related to cases when the jurisdictional capacities of different administrations overlap in controlling a certain public policy sector.

Independent variables

The intergovernmental conflicts between Spain and Catalonia were also formalised through a set of independent variables, with their respective hypotheses. A preliminary round of interviews suggested that the most important factors in accounting for the increasing level of conflicts concerned leadership, the parties, the financing model and the configuration of parliamentary majorities. They were formalised using the following variables:

- *Presence of a conservative government in Spain (X1)*: according to some sources, the PP (*Partido Popular*) is a more centralist party than the *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) (Gómez Fortes and Cabeza Pérez, 2013: 150). Following this reasoning, it was postulated that the PP being in charge of the Spanish Government could increase the number of conflicts with the Government of Catalonia. This variable was based on the electoral data from the Spanish Home Office (*Ministerio del Interior*) (2015) and was coded as follows: '0 = PP' and '1 = PSOE'. Since general elections are not usually held at the beginning of the calendar year, it was considered that the party in power was the one that had been in government for the longest period during a given year.
- *Absolute majority in Parliament (X2)*: according to Máiz *et al.* (2010: 63), the presence of a party with absolute majority in the Spanish Parliament could be a source of re-centralisation in Spain. As they need not negotiate with minority parties, the PP and the PSOE would be free from ties with respect to nationalist parties of the periphery such as the *Partido Nacionalista Vasco* (PNV), *Convergència i Unió* (CiU) and *Coalición Canaria* (CC), to mention a few. In Catalonia, this configuration could have caused an increase in the disputes filed with the Constitutional Court, as the only avenue to pursue Catalan territorial interests. As in the previous case, the data from the Home Office were coded as '1 = absolute majority' and '0 = simple majority'.
- *Presence of a nationalist party in the Catalan government (X3)*: based on the studies by De Winter (1998: 204), it was assumed that when the peripheral nationalist parties are in power in a regional government, they are more likely to challenge the decisions made by the central government in order to protect their interests. It is important to explain the difference between the concepts of peripheral nationalism (bearer of pro-independence ideology) and regionalism (demanding that their differences be explicitly recognised within the nation-State). CiU and Esquerra Republicana (ERC), as well as PNV and CC, were regarded as true nationalist parties. In this case the data from the Spanish Home Office were coded as '1 = peripheral nationalist party in power' and '0 = non-peripheral nationalist party in power'. Regarding coalition governments such as three-party government in Catalonia, the political trend of the majority partner (that is, the PSOE from 2003 to 2010) was taken into account.
- *Regional financing levels per inhabitant with respect to the Spanish average (X4)*: regional financing levels vary considerably among regions. Depending on the financing arrangement applied, certain autonomous regions are under-financed, whereas others are over-financed with respect to the average. Following the German example described by Auel (2014: 422), it was hypothesised that the under-financed regions should be more prone to conflict in order to obtain additional resources. This maxim was applied to the Catalan case to see if the under-financed periods were also those when there were more disputes. The data about the Catalan budget were obtained from

the MINHAP (2015) website for 2002 through to 2014. For the rest of the historical series the Central Library of the Home Office in Madrid was consulted. The demographic data were collected from the database of the Spanish National Statistics Institute (2015). The results were calculated based on the Spanish average to find when more or less financing was received (between '0' and '1').

- *Disparity between the parties in the Generalitat and in the Spanish Government* (X5): greater closeness between the parties in power in the regions and in the central government is usually regarded as facilitating intergovernmental relations in Spain (Aja and Colino, 2014: 444). It is assumed that the parties encourage the resolution of disputes between the centre and the periphery internally. Likewise, when there is disparity between the parties, this tends to promote conflicts. As in the previous cases, a database was built to verify this hypothesis for the Catalan case, based on the electoral results compiled by the Spanish Home Office. The cases of closeness between Generalitat and central government were coded as '1' and the cases of disparity were coded as '0'.
- *Control variables*: the literature on strategies employed by the regional and central governments in the legal challenges brought before the Constitutional Court suggests that these actors follow a learning process (Bednar *et al.*, 2001; Voigt and Salzberger, 2002: 289; Sala, 2010). In order to control for the effect of time (and avoid a potential self-selection bias), two control variables were included. The first one relied on the experience of the parties in power in the Catalan government (calculated on the basis of the number of consecutive years a given party has been in the *Generalitat*, X6). The second one takes into account the experience of parties in power in the Spanish government

(calculated on the basis of the number of consecutive years a given party has been in the Spanish Government, X7).

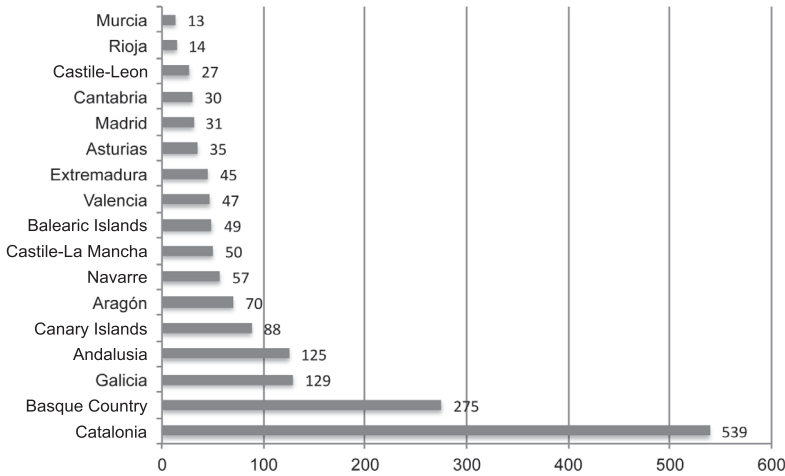
DYNAMICS AND FACTORS INVOLVED IN THE TENSIONS BETWEEN SPAIN AND CATALONIA

The profile of intergovernmental conflicts between Spain and Catalonia

The MAP-LEXTER database contains a total of 1624 legal actions between the central government and the regional governments between 1 January, 1980 and 31 December, 2014. Although there is no official classification, broadly speaking that there are three groups of autonomous regions in terms of their conflict levels. The 'peaceful' regions are Murcia, Rioja, Castile-León, Castile-La Mancha, Extremadura, Cantabria, Madrid, Asturias, Valencia, Balearic Islands, Aragon, Navarre, Canary Islands, with fewer than 100 legal challenges. There is a moderately 'troublesome' group, with over 100 legal challenges, which includes the Basque Country (275), Andalusia (125) and Galicia (129). Finally—in the lead by a large margin—is Catalonia, with 539 cases, that is, 33.2% of the total number of challenges (Figure 1). This leads to the assumption that slow-lane regions regulated by Article 143 of the Constitution are usually more loyal to the central government than fast-lane regions (regulated by Article 151)².

² The Basque Government stopped challenging most of the decisions made by the Spanish central government at the beginning of the 1990s. The reason provided by one of the former leaders of the Basque Government, interviewed in February 2016, was: '... there was a time when the Basque Government was fed up with losing in court. When it was seen that the Constitutional Court had become a sort of third chamber controlled by the two major parties, it was decided that no more challenges would be made against the decisions that were unfavourable to us'.

GRAPH 1. Intergovernmental conflicts by autonomous region



Source: MINHAP (2015).

These legal actions are divided into appeals and disputes. The general profile of the litigation indicates that authority-based conflicts were the most common between the central government and the *Generalitat*. In other words, both governments mainly fight to obtain the political and administrative jurisdictional capacities using the principles of the State of autonomous regions. The Catalan Government acted as claimant in most cases (73.5%), as it adopted a proactive role in intergovernmental relationships (Table 1).

The data regarding the share in the disputes filed on the grounds of jurisdictional authority show that there are very few lawsuits related to the competences exclusively exercised by the central Government (such as Defence and Foreign Affairs). Legal battles tend to occur in connection with shared competences and/or those solely exercised by the autonomous regions, such as agriculture, economy and energy. It is worth emphasising that there is a certain lack of definition in terms of how jurisdictional authority is divided between the central and regional administrations in Spain. As in

other federal States, the central government has tended to extend its authority to several competency areas previously transferred to the regions, such as the economy (for example, business opening times) and social rights (such as dependent adult care programmes). In many cases, this encroachment of authority is justified by resorting to Articles 149.1.1 and 149.1.13 of the Spanish Constitution, and causes defensive moves on the part of autonomous region governments³.

Finally, from a historical point of view, the number of disputes between the *Generalitat* and the Spanish Government between 1980 and 2014 has seen a constant development, with on three tension cycles that culminated in 1985, 2003 and 2013. From a compared perspective, the conflicts involving Catalonia have developed similarly to those related to

³ Articles related to the 'Regulation of basic conditions guaranteeing the equality of all Spaniards in the exercise of their rights and in the fulfilment of their constitutional duties' and the 'basic rules and coordination of general economic planning', respectively.

TABLE 1. *General profile of the litigation between the Spanish Government and the Generalitat*

		Number	Percentage
Type of legal action	Appeals	196	36.4
	Disputes	343	63.6
	Total	539	100
Claimant	Central Government	143	26.5
	<i>Generalitat</i>	396	73.5
	Total	539	100

Source: Spanish Ministry of Finance (MINHAP) (2015).

the rest of the autonomous regions, although less markedly between the 1993-2002 period and the 2004-2012 period (Figure 3).

FACTORS CONTRIBUTING TO THE TENSIONS BETWEEN SPAIN AND CATALONIA

The most appropriate model was sought to analyse the relationship between these governments between 1984 and 2014 in order to identify the factors involved, considering the above-referred independent variables X1, X2, X3, X4 and X5, as well as the two control variables. Taking into account the dependent variable (Y) and the longitudinal database available (a single region studied for the 1984-2014 period), the use of a panel data model was disregarded (Gras, 1996). Since the Breusch-Godfrey test was used and no autocorrelation was found (p value < 0.000), a regression model was applied, using the ordinary least squares method to estimate the parameters. The model applied was:

$$Y_t = X1_t\beta_1 + X2_t\beta_2 + X3_t\beta_3 + X4_t\beta_4 + X5_t\beta_5 + X6_t\beta_6 + X7_t\beta_7 + \varepsilon_t$$

where t is time, expressed in years, and β is the estimator of the model. While we were aware that variable X5 was highly correlated with variables X3 and X4 (Pearson correlation with p -value = 0.000 and 0.001, respectively), all the variables were included in the

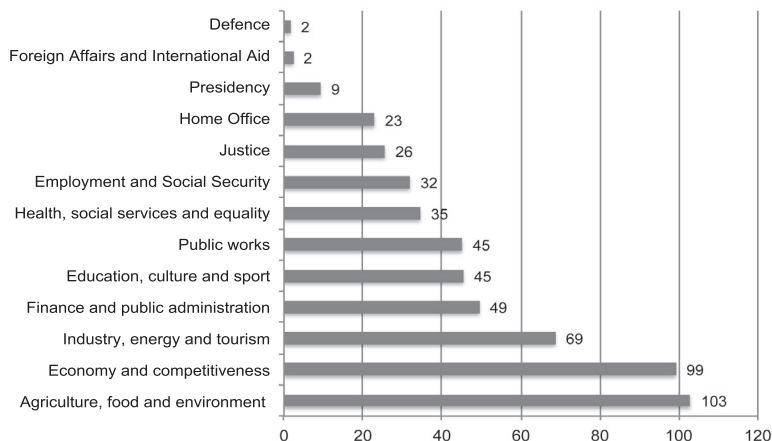
model. The results obtained are shown below.

According to these data, it can be stated that variables X2 (absolute majority in the Spanish Parliament), X3 (presence of a nationalist party in the Catalan government) and X4 (regional financing levels per inhabitant with respect to the Spanish average) have a significant influence on independent variable Y (number of intergovernmental disputes brought before the Constitutional Court per year). Besides, the results of variable X5 were invalid due to the high correlation with respect to variables X3 and X4, respectively. Finally, neither of the control variables had a statistically significant effect on the dependent variable (Y).

DISCUSSION OF RESULTS

Presence of a conservative government in Spain

This study cannot only rely on a quantitative methodology, since statistical coincidence can generate seemingly plausible data. Therefore, several key informants were interviewed to clarify the causal (or non-causal) relationships between variables. The first factor proposed in the statistical matrix was the presence of a conservative government in Spain. As the study took into account data from 1984 onwards, it only considered the

GRAPH 2. *Intergovernmental disputes by sector*

Source: Spanish Ministry of Finance (MINHAP) (2015).

periods in which the PP had been in power between 1996 and 2004, and then from 2011 and 2014, and not those periods when the *Unión de Centro Democrático* party had been in government. Following Gómez Fortes and Cabeza Pérez (2013: 150), it was hypothesised that the presence of the PP in the Spanish Government might be a source of conflicts with the *Generalitat*. However, the longitudinal analysis proved that this hypothesis was wrong. The presence of a conservative government does not cause tensions with the Catalan institutions.

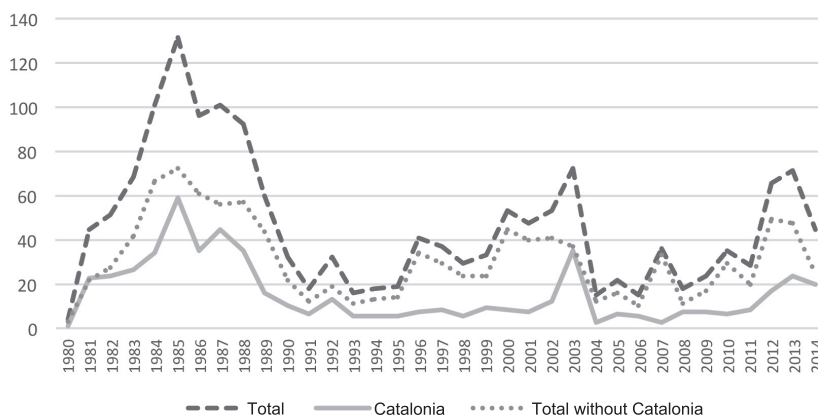
For example, the 1996-2004 period was relatively peaceful between the central Government and the *Generalitat* (Marcet, 2002: 69; Barberà, 2011). In the 1996 elections, the PP led by José María Aznar won by simple majority. As they did not have enough seats, this party's leaders initiated a round of meetings with the peripheral nationalist parties. After several meetings with *Convergència i Unió* (CiU)—led by Jordi Pujol at the time—an agreement was finally reached at Hotel Majestic in Barcelona on 28 April, 1996. In addition to the support of the 5 PNV and the 4 CC Members of Parliament (MPs), the 156 *Partido Popular* MPs had the support of the 16 CiU Members of Parliament. José María

Aznar was elected President in the first round of voting thanks to the Catalan nationalists in exchange for a series of measures, such as the improvement of the Port of Barcelona and the Barcelona airport (El Prat), the transfer of control of over 15% of the income tax to the autonomous regions and the replacement of the president of the PP in Catalonia (Alejo Vidal-Quadras) with Alberto Fernández Díaz.

As explained by one of the members of *Convergència* interviewed in Barcelona in November 2015, the instability in the relationship between the Spanish Government and the *Generalitat* decreased for some time as a result of these manoeuvres:

It is true that there was a time of relative harmony between the *Generalitat* and the Spanish Government. But it had to do with electoral calculations and with the PP's disposition towards negotiation in that period. But I very much doubt that this could happen again now.

After four years of mutual support, this alliance turned out to be lethal for the Catalan group. According to the 'big fish eats the small fish' principle seen in multi-level coali-

GRAPH 3. *Historical developments in intergovernmental conflicts*

Source: Spanish Ministry of Finance (MINHAP) (2015).

tion environments (Font, 1999: 145), the dependence of the CiU on the PP meant that the reform of the Catalan statute had to be postponed and their claims regarding financing were reduced. As CiU became assimilated to the centralist policies of the PP, they lost ten seats in the Catalan government in 1999.

Absolute majority in the Spanish government

The second hypothesis stressed the importance of absolute majority in the Spanish Parliament in order to account for the tense phases between the Spanish Government and the *Generalitat*. According to the thesis put forward by Máiz *et al.* (2010: 63), the analysis of statistical series confirmed that there was a significant correlation between these two phenomena. This is clearly indicative of the strong role played by the Spanish Parliament as a body regulating tensions between the centre and the periphery. Despite the existing intergovernmental mechanisms of communication, the Parliament remains the major institution to negotiate support. The Catalan case is particularly striking in this regard. Numerous episodes illustrate that the claims made by Catalan politicians

were blocked by the absolute majority of the PP and the PSOE, respectively. For example, the absolute majority obtained by the PSOE under the leadership of Felipe González in 1982, 1986 and 1989 protected its government from the pressure exercised by nationalist parties, and this enabled them to adopt re-centralising measures. The best illustration of this phenomenon is the adoption of the Public General Act of Parliament to harmonise the process of the autonomous regions (known by its initials in Spanish as 'LOAPA'). The LOAPA was approved on 30 July, 1982 through a pact between PSOE and Unión de Centro Democrático (UCD) in order to align the jurisdictional authority of the standard autonomous regions with that of the Basque Country, Catalonia and Galicia. After CiU and the PNV decided to challenge the LOAPA in August 1983, the Constitutional Court rendered 14 of its 38 articles invalid. A watered-down version of the original law was finally passed on 14 October, 1983. The same process took place in the periods when the PP had absolute majority, as exemplified in the rejection by PP Members of Parliament of the tax arrangement proposal made by Catalan parties from 2011 onwards (Vilà Carrera, 2014).

TABLE 2. Results: Estimation of parameters

	MODEL 1	MODEL 2	MODEL 3	MODEL 4	MODEL 5	MODEL 6	MODEL 7
Parameters	Estimation (p-value)	Estimation (p-value)	Estimation (p-value)	Estimation (p-value)	Estimation (p-value)	Estimation (p-value)	Estimation (p-value)
Intercept	13.818 (0.00342) **	0.4798 (0.9029)	-3.985 (0.486150)	-3.707 (0.526587)	-3.707 (0.526587)	2.3229 (0.73259)	-1.6727 (0.8090)
X1	1.832 (0.73669)	7.8341 (0.0576)	9.271 (0.034261)*	9.678 (0.034697)*	9.678 (0.034697)*	6.6690 (0.15976)	15.4750 (0.0292)*
X2	-	20.9603 (6.89e-06) ***	18.984 (0.000111) ***	18.682 (0.000207) ***	18.682 (0.000207) ***	14.4519 (0.00729)**	12.8061 (0.0142)*
X3	-	-	5.723 (0.285077)	7.598 (0.292792)	7.598 (0.292792)	12.1000 (0.11471)	21.1264 (0.0239)*
X4	-	-	-	-2.397 (0.690279)	-2.397 (0.690279)	-2.1958 (0.70687)	-4.9819 (0.3960)
X5	-	-	-	-	NULL' (NULL')	NULL' (NULL')	NULL' (NULL')
X6	-	-	-	-	-	-0.6158 0.11728	-0.3571 (0.3725)
X7	-	-	-	-	-	-	-1.3269 (0.0908)
Number of observations	31	31	31	31	31	31	31
F statistic	0.1152 (0.7367)	15.3 (3.239e-05)	10.66 (8.447e-05)	7.79 (0.0002886)	7.79 (0.0002886)	7.149 (0.0002829)	6.977 (0.00022)
R ²	0.003958	0.5221	0.5423	0.5451	0.5451	0.5885	0.6356

Note: *** means statistically significant at 5%.

Source: Developed by the authors.

The interpretation of Catalan nationalists suggests that Spanish and Catalan political elites have a different *habitus*, as emphasised by one of the experts interviewed in Barcelona (November 2015):

Ultimately, there is a certain consistency among Spanish Members of Parliament. They believe in a single State with special regions. Although the PSOE has a more flexible discourse regarding Catalonia (to a large extent due to the number of votes gained on this account), I see a great uniformity [...].

However, the isolation of the largest political group in Parliament as opposed to all the rest seems to go beyond the ideological opposition between centre and periphery. As emphasised in the project entitled ‘What do MPs do’ (2014) (*Qué hacen los Diputados*) in their account of parliamentary activities, between 13 December, 2011 and 9 April, 2014

(tenth term), the most disadvantaged political groups in terms of defending their proposals were the socialist group (PSOE, 30 proposals refused), the Catalan group (CiU, 14 proposals rejected), and the left-wing coalition (13 proposals rejected). To sum up, unlimited majority rule is detrimental to all of the opposition, regardless of political colour.

Presence of a nationalist party in power in Catalonia

Base on the studies conducted by De Winter (1998, 204-246), it was assumed that the regional parliaments governed by peripheral nationalist parties were more prone to challenge the decisions of the central government to protect their interests. The Catalan case confirms this analysis. As expected, the presence of a peripheral nationalist party at the head of the *Generalitat* had a major influence on conflict levels over time.

Historically speaking, it is undeniable that the two autonomous communities led by strong nationalist parties such as CiU and PNV were the most prone to confronting the central government. In the case of Catalonia, CiU remained in power in the *Generalitat* from 1979 (when the Catalan government was re-instated) until 2003 (when the PSC—socialist party of Catalonia—won the election), and from 2010 until 2015⁴. Over these years, CiU left its mark on intergovernmental relationships in Spain. This party was willing to negotiate improvements for the autonomy of Catalonia, but adamantly prevented any reduction in its jurisdictional authority (Elias and Tronconi, 2011: 505). In contrast, during the years of the three-party government led by Pasqual Maragall (PSC), there was a decrease in the number of legal challenges between the governments⁵. This difference was made apparent in the dialectic adopted by the actors interviewed in Barcelona, when they defined their relationship with Spanish politics. While certain members of *Convergència* insisted on the ‘constraining’ role the *Generalitat* played *vis-à-vis* ‘Spain’, the members of the PSC preferred to stress their role as a ‘bridge’ for a ‘strong Catalonia within a strong Spain’ (Barcelona, November 2015).

The issue is whether the negotiating ability of CiU remained after its collapse at the end of the period being studied in 2014. At present, the liberal wing of this coalition (CDC) seems to have opted for a pro-independence discourse, whereas the Christian

democrat wing (UDC) has preferred to continue with its mediating policy with the central Government. This internal dispute proves the progressive shift of political catalanism towards the sovereign right to act autonomously since 2012 (Gillespie, 2015: 1). After facilitating the victory of the PSOE in 1993, 2004, 2008 and the victory of the PP in 1996 and 2000, at the end of this study CiU was at a complex ideological crossroads.

Level of regional financing compared to the Spanish average

The economic differences between the different members of a federation are usually sources of tension. In Germany, despite the nominal financing system, the wealthier *länder* regularly request minimising territorial solidarity with the other regions (Auel, 2014: 422). This study seeks to demonstrate that there is a significant correlation between the periods when the financing of Catalonia has decreased below the regional average (that is, almost every year since 1986) and the periods of heightened tensions between the *Generalitat* and the Spanish Government.

In Catalonia, a change in the formula applied to regional financing has been claimed by parties in power for a long time. Unlike the Basque Country and Navarre, Catalonia belongs to the general regime. Therefore, its income largely depends on the transfers from the MINHAP (León, 2009: 57). As remarked by an expert from the United States who was interviewed in this study (Bloomington, December 2015): ‘In this context, asymmetry is a very strong drive for mobilisation’. In other words, the tax argument once again confirms the dynamic of ‘multiple ethno-territorial concurrence’ identified by Moreno (1997: 65): as autonomous regional governments have different institutional resources, they fight to come closer to the most advanced statute (in this case, the special regime applied in the Basque Country and Navarre).

⁴ In 1977 CiU did not yet exist. A coalition called *Pacte Democràtic de Catalunya* ran for election, which consisted of four parties: *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC), *Esquerra Democràtica de Catalunya*, *Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament* and *Front Nacional de Catalunya*. The CiU coalition, which included CDC (liberals) and UDC (Christian Democrats) (*Unió Democràtica de Catalunya*) only ran for election as such between 1979 and 2015.

⁵ However, it must not be forgotten that there were seven initial appeals against the new statute in Catalonia in 2006 (Keating and Wilson, 2009: 536).

However, the claims made by CiU (and ERC) to change the tax distribution system have not always been so intense. In 1977, Catalan voters massively supported State-wide parties, leaving aside the emerging nationalist parties. Besides, the risk involved in having a separate tax system in the period of industrial restructuring did not favour Catalan political unity to put pressure on the government led by Suárez. Ultimately, the federalism posed by Ramón Trías Fargas was in the minority, in contrast with the pragmatic approach of Jordi Pujol and Miquel Roca, who preferred ensuring the financial support of the central Spanish Government (Sobrequés i Callicó and Riera i Viader, 1980).

[In the period of transition to democracy] the debate on the financial arrangement for Catalonia was postponed. Since the 1980s CiU preferred focusing on the share of income tax and VAT to be obtained: 15% in 1982, 30% in 1996, 50% in 2009, etc. The arrangement has had ups and downs in the political manifestos of CiU, but it has always been implicitly included (Statement made by a high-level official of the *Generalitat* interviewed in Barcelona in November 2015).

The conflict between the Spanish central Government and the Catalan periphery about the financing system currently seems to have stalled for two main reasons. On the one hand, the CiU governments have denounced the difference between the system applied in Catalonia and that applied in the Basque Country and Navarre. The effects of the economic crisis in 2008 have caused an increased demand in this regard, as drastic cuts have been imposed on the budget of the *Generalitat*, and the tax deficit has been equated with a despoilment of the region. On the other hand, the various Spanish Governments have rejected this change because it would come at a substantial cost to State coffers, and to prevent the risk that other rich autonomous regions ask to have tax solidarity reduced (De la Fuente, 2012).

Disparity between the parties in the Generalitat and in the Spanish Government

The disparity between the regional and State governments is usually deemed as a factor that increases the level of conflict. However, both the scientific literature and the data collected in this analysis provide a much more nuanced view (Stefuriuc, 2009: 93). In fact, there is no clear link between the two, and other parameters need to be taken into account, such as the nature of the parties in government, and their respective strategies. As an example, the only period when there was a coincidence between the parties in the central government and in the Catalan government was from 2003 and 2010. A coalition led by the PSC won the Catalan election, whereas the PSOE of José Luis Rodríguez Zapatero governed Spain. While it is true that there were fewer conflicts during this period, it was not free from tensions, due to the so-called 'pro-independence tendencies' of the Catalan government at the time, denounced by the more centralist sectors of the PSOE (Bono, 2015).

It should not be ignored that the three-party government in Catalonia created by the *Pacto del Tinell* had several partners: the PSC (42 seats), *Iniciativa per Catalunya-Verds* (9 seats) and ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya*) (23 seats). This alliance was repeated in 2006, but from the very beginning ERC placed the PSC under pressure. As stated by one of the experts interviewed in Barcelona (November 2015):

The fast approval of the new [Catalan] statute in 2006 cannot be understood without the support from *Esquerra*. When they became partners of the PSC in 2003, *Esquerra Republicana* became a party in government after nearly 20 years outside the *Generalitat*... But all of this had a very clear objective: adopt a new statute at any cost.

In other words, ERC acted as a single-issue party during this period, and prioritised

the objective of achieving a new political structure for Catalonia above other issues (Muro, 2009: 453; Culla, 2013). But when the Catalan Parliament rejected the new proposed statute, ERC encouraged the resignation by Pasqual Maragall of his own councillors. Although an alliance was formed again within the following months, this maximalist approach prevented greater consistency with Spain-wide PSOE. Following the research by Bolleyer (2011), internal party policies may also make it difficult for the governments of the different territories to act in alignment. The fact that two parties belong to the same political family does not ensure full agreement:

The PSC is not the Catalan version of the Socialist Party of Andalusia. It has a greater level of independence from the PSOE, but it is also true that it has never been able to exert very strong pressure on the PSOE. I mean that it is not a very visible case of institutional connection... and this leads to some conflicts (Expert interviewed in Madrid in October 2015).

The PSC resulted from the coalition of three parties (*Partit Socialista de Catalunya-Congrés*, *Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament* and *Federación Catalana del PSOE*). While it is associated to PSOE, it has always had a high degree of autonomy. In fact, it is often said that there are two opposing trends within it: a Catalanist one and a federalist one (Colomé, 1989). This internal contradiction was made apparent in January 2014, when three of the Catalan socialist MPs broke party discipline by voting in support of the proposal of a referendum made by CiU and ERC (*La Vanguardia*, 2014)⁶. There-

fore the territorial cleavage between the PSOE and the PSC must be taken into account.

CONCLUSION

This analysis has focused on the intergovernmental tensions between Spain and Catalonia between 1984 and 2014. The conflict levels between the Spanish Government and the *Generalitat* were calculated through the number of legal challenges between them brought before the Constitutional Court. This variable was cross-referenced with several parliamentary and electoral factors, which were subsequently discussed by a panel of 30 key informants.

This study shows that Catalonia is the region where most conflicts have emerged with the central government, in particular in the areas of agriculture, economy and energy. The historical dynamics are articulated through three tension cycles. Additionally, inferential statistics reveal that the periods when a given party had absolute majority in the Spanish Government, the presence of a peripheral nationalist party at the head of the Catalan Government and the financing problems of the *Generalitat* tend to increase the number of intergovernmental conflicts with the central government.

These quantitative data are consistent with the qualitative information obtained in the interviews. These interviews moreover suggest not falling into the trap of essentialism. It is true that the ideological variable is essential in order to understand the confrontation between Spanish and Catalan political elites, since the grounds for their antagonism is the belief that Spain is a nation-State or a multi-nation State. But these disputes are also largely based on rational calculations (the

⁶ This crisis was yet another example of how party discipline was broken, as had been the case on 26 February, 2013 in the Spanish Parliament when, for the first time since 1977, the members of the PSC decided to support the resolution on the right to decide proposed by CiU. In so doing, they disassociated themselves

from the position held by the PSOE (*La Vanguardia*, 2013).

breach of the Majestic agreement, the rejection of the tax arrangement, for example), based on party logic or on the protection of resources. This study seems to suggest that by changing some parameters, such as the mechanism of bilateral representation between *Generalitat* and the Spanish Government, and the financing model of Catalonia, conflict levels could be reduced in the future. Therefore, from the three possible solutions to the current conflict (status quo, new federal-type arrangement for Catalonia or secession), the second is not the least likely.

Finally, this study faces certain limitations. First, the use of a single proxy to understand the complexity of intergovernmental conflicts is subject to criticism. The number of judicial disputes between the Spanish Government and the *Generalitat* does not say much about the political importance of each litigation. As there is no natural method to measure this phenomenon, it was decided not to weigh the gross data; semi-structured interviews were inserted instead in order to make numerical results more consistent. Second, further in-depth research needs to be conducted both in Spain and worldwide to compare the different entities that are part of a federation. This is why the present study should be considered as a first step towards refining the understanding of intergovernmental relations in Spain.

BIBLIOGRAPHY

- Agranoff, Robert and Ramos Gallarín, Juan A. (1997). "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations". *Publius*, 27(4): 1-38.
- Aja, Eliseo and Colino, César (2014). "Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations". *Comparative European Politics*, 12(4-5): 444-467.
- Aja, Eliseo (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Albertí Rovira, Enoch (1985). "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14: 155-176.
- Álvarez Junco, José (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Arbós Marín, Xavier; Colino, César; García Morales, María J. and Parrado, Salvador (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Auel, Katrin (2014). "Intergovernmental Relations in German Federalism: Cooperative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts". *Comparative European Politics*, 12(4-5): 422-443.
- Barberà, Oscar (2011). *Alianzas políticas, relaciones de poder y cambio organizativo: El caso de Unió Democràtica de Catalunya (1978-2003)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bednar, Jenna; Eskridge, William and Ferejohn, John (2001). "A Political Theory of Federalism". In: Ferejohn, J.; Rakove, J. and Riley, J. (eds.). *Constitutional Culture and Democratic Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Bolleyer, Nicole (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Bono, José (2015). *Diario de un ministro*. Madrid: Planeta.
- Cámara Villar, Gregorio (2004). "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1: 197-240.
- Colino, César (2013). "Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model". In: López Basaguren, A. and Escajedo San Epifanio, L. (eds.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Berlin: Springer-Verlag.
- Colomé, Gabriel (1989). *El Partit dels Socialistes de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- Colomer, Josep (1998). "The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism". *West European Politics*, 21(4): 40-52.
- Culla, Joan (2013). *Esquerra Republicana de Catalunya 1931-2012*. Barcelona: La Campana.
- El Mundo* (2012). "A qué aspira Cataluña con el 'Pacto Fiscal'", consulted on 20 September.
- El País* (2010). "Somos una nación", consulted on 4 July.

- El País* (2014). "1,8 millones de personas votan por la independencia catalana en el 9-N", consulted on 10 November.
- Elias, Anwen and Tronconi, Filippo (2011). "From Protest to Power: Autonomist Parties in Government". *Party Politics*, 17(4): 505-524.
- Font, Joan (1999). "El pez grande se come al chico: las consecuencias electorales de gobernar en las CC.AA. y municipios españoles". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 87: 145-176.
- Fuente, Ángel de la (2012). "Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concerto". Working Paper del Instituto de Análisis Económico. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas.
- García Morales, María J.; Montilla Martos, José A. y Arbós Marín, Xavier (eds.) (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garoupa, Nuno; Gili, Marian and Gómez Pomar, Fernando (2012). "Political Influence and Career Judges: An Empirical Analysis of Administrative Review by the Spanish Supreme Court". *Journal of Empirical Legal Studies*, 9(4): 795-826.
- Garoupa, Nuno; Gómez Pomar, Fernando and Grembi, Verónica (2013). "Judging Politically: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court". *Journal of Law, Economics and Organization*, 29(3): 513-534.
- Gillespie, Richard (2015). "Between Accommodation and Contestation: The Political Evolution of Basque and Catalan Nationalism". In Gillespie, R. and Gray, C. (eds.). *Contesting Spain? The Dynamics of Nationalist Movements in Catalonia and the Basque Country*. London: Routledge.
- Gómez Fortes, Braulio and Cabeza Pérez, Laura (2013). "Spain: The Persistence of Territorial Cleavages and Centralism of Popular Party". En: Dandoy, R. and Schakel, A. (eds.). *Regional and National Elections in Western Europe. Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*. London: Palgrave-McMillan.
- Gras, J. A. (1996). *Métodos y técnicas avanzadas de análisis de datos en ciencias del comportamiento*. Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.
- Grau i Creus, Mireia (2000). "Spain: Incomplete Federalism". In: Wachendorfer-Schmidt, U. (ed.). *Federalism and Political Performance*. London: Routledge.
- Guibernau, Mònica (2004). *Catalan Nationalism: Francoism, Transition and Democracy*. London: Routledge.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2015). *Cifras de Población y Censos Demográficos*. Available at: http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_resultados.htm, consulted on June 28, 2016.
- Kamen, Henry (2014). *España y Cataluña: historia de una pasión*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Keating, Michael and Wilson, Alex (2009). "Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain". *West European Politics*, 32(3): 536-558.
- La Vanguardia* (2012). "Unas 600.000 personas en la manifestación independentista", consulted on 17 September.
- La Vanguardia* (2013). "El PSC rompe la disciplina de voto por primera vez al apoyar el derecho a decidir", consulted on 26 February.
- La Vanguardia* (2014). "El Parlament aprueba llevar la consulta al Congreso con la fractura del PSC", consulted on 16 January.
- León, Sandra (2009). "¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 128: 57-87.
- León, Sandra and Ferrín Pereira, Mónica (2011). "Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: The Sectoral Conferences in Spain". *South European Society and Politics*, 16(4): 513-532.
- López Nieto, Lourdes (ed.) (2006). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.
- Máiz, Ramón; Caamaño, Francisco and Azpitarte, Miguel (2010). "The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)". *Regional and Federal Studies*, 20(1): 63-82.
- Marcet, Joan (2002). "Convergència i Unió: de CDC a la Federació". *Debat Nacionalista*, 35: 69-72.
- Martí, David (2013). "The 2012 Catalan Election: The First Step Towards Independence?". *Regional and Federal Studies*, 23(4): 507-516.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*. Available at: <http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/>

- centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Conflictividad_Estado-CCAA/1_trimestre_2014.pdf, consulted on June 28, 2016.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*. Available at: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/asp/inicio.aspx>, consulted on June 28, 2016.
- Ministerio del Interior (2015). *Resultados electorales*. Available at: <http://www.infoelectoral.interior.es/>, consulted on June 28, 2016.
- Moraski, Bryon and Shipan, Charles (1999). "The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices". *American Journal of Political Science*, 43(4): 1069-1095.
- Moreno, Luis (1997). "Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain". *Publius*, 27(4): 65-84.
- Moreno, Luis (2001). *The Federalization of Spain*. London: Routledge.
- Muro, Diego (2009). "Territorial Accommodation, Party Politics, and Statute Reform in Spain". *South European Society and Politics*, 14(4): 453-468.
- Parker, Jeffrey (2015). *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Abingdon: Routledge.
- Preston, Paul (2006). *The Spanish Civil War: Reaction, Revolution and Revenge*. London: Harper Perennial.
- Qué Hacen los Diputados [Blog] (2014). *El Gobierno rechaza sistemáticamente cada propuesta de ley de la oposición*. Available at: <http://blog.quehacenosdiputados.net/>, consulted on June 28, 2016.
- R Foundation (2015). *R Project for Statistical Computing*. Available at: <https://www.r-project.org/>, consulted on June 28, 2016.
- Roller, Elisa (2002). "Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?". *West European Politics*, 25(4): 69-92.
- Ruiz Almendral, Violeta (2002). "Fiscal Federalism in Spain: The Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities". *European Taxation (IBFD)*, 42(11): 467-475.
- Sala, Gemma (2010). *Can Courts Make Federalism Work? The Impact of the Constitutional Court on Federal Conflict in Spain*. Yale University, PhD.
- Sobrequés i Callicó, Jaume and Riera i Viader, Sebastià (1980). *L'estatut d'autonomia de Catalunya: bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'estatut d'autonomia de 1979*. Barcelona: Edicions 62.
- Stefuriuc, Irina (2009). "Government Formation in Multi-level Settings: Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence". *Party Politics*, 15(1): 93-115.
- Vázquez Docampo, Ramón and López-Muñiz de Mendizábal, Blanca (1994). "MAP LEXTER: sistema de bases de datos jurídicas integradas sobre administraciones territoriales". *Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático*, 5: 765-774.
- Vilà Carrera, Xavier (2014). "The Domain of Spain: How Likely Is Catalan Independence?". *World Affairs*, January/February.
- Voigt, Stefan and Salzberger, Eli (2002). "Choosing not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Powers". *Kyklos*, 55(2): 289-310.
- Winter, Lieven de (1998). "Conclusion: A Comparative Analysis of the Electoral Office and Policy Success of Ethnoregionalist Parties". In: Winter, L. de and Türsan, H. (eds.). *Regionalist Parties in Western Europe*. London: Routledge.

RECEPTION: January 14, 2016

REVIEW: June 3, 2016

ACCEPTANCE: September 22, 2016

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES GENERALES

Tal y como se puede extraer de la lectura de estos tres artículos, las conclusiones de esta tesis son las siguientes:

1. Según los datos del Tribunal Constitucional, los momentos de tensión centro-periferia en España han llegado a su paroxismo en tres ocasiones: 1985, 2003 y 2013. Según las personas entrevistadas se corresponden con la fase de encaje del Estado de las autonomías, la tensión acumulado contra el gobierno Aznar y la merma de los presupuestos autonómicos en plena crisis.
2. Existen tres grupos de autonomías en cuanto a conflictividad: Cataluña que copa un tercio del total, el grupo intermedio que incluye a Andalucía, Euskadi, Galicia, Navarra y Canarias, y las comunidades que no intervienen casi.
3. En España, el gran volumen de conflictos tramitados por el Tribunal Constitucional demuestra que los órganos previos (conferencias sectoriales, comisiones bilaterales, Senado...) no cumplen con su labor. La judicialización se ha convertido en un mecanismo “normal” para resolver conflictos políticos.
4. Hasta 2002, autonomías y Estado central ganaban sus pleitos de forma equilibrada. Sin embargo, desde 2003, el Estado central tiende a ganar la inmensa mayoría de los recursos (en general dirigidos por las autonomías en su contra).
5. A nivel general, los periodos de mayoría absoluta permiten al partido mayoritario en el Congreso liderar sin necesidad de pactar con los nacionalistas vascos, catalanes o canarios; lo que les hace más proclive a arreglar sus diferencias ante los tribunales.
6. La presencia de partidos nacionalistas en los ejecutivos autonómicos tiende a fomentar los conflictos intergubernamentales. El Partido Nacionalista Vasco, Convergència i Unió y Coalición Canaria son los partidos que más impugnan el Tribunal Constitucional para defender sus intereses. Ello se debe a su poder institucional en sus regiones respectivas, pero también a la necesidad de demostrar su poderío a su electorado.

7. Esta tesis aporta datos y una metodología original para tratar un tema clásico de la ciencia política española, que sin embargo, solo había sido estudiado desde una perspectiva legal-formal y cualitativa.

8. Finalmente, esta tesis pretende participar en el debate sobre la resolución y prevención de los conflictos intergubernamentales en un momento crucial para el futuro del modelo de Estado en España.

OTRAS APORTACIONES

En paralelo a estas publicaciones, tres ponencias fueron presentadas:

1. Emilio Rodríguez, “¿Quo Vadis Cataluña?”, en *Tensiones intergubernamentales en España: ¿Hacia un nuevo modelo de Estado?*, Universidad Pablo de Olavide/DiploCat, 30 de marzo de 2016, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.
2. Jean-Baptiste Harguindéguy y Emilio Rodríguez López, “Beyond the institutional deficit. Understanding the centre-periphery drivers in Spain”, *General Conference European Consortium for Political Studies*, 23-29 de agosto de 2015, Montreal.
3. Jean-Baptiste Harguindéguy y Emilio Rodríguez López, “Fiscal federalism in the state of autonomies: the reaction of Spanish regions to the austerity policy”, Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 13-15 de julio de 2015.

Se prepararon también dos bases de datos accesible al público bajo demanda durante mi estancia de investigación en Lisboa:

1. La base MAP-LEXTER pulida de 1984 a 2014.
2. Una serie de 27 entrevistas semidirigidas en Sevilla, Bilbao, Madrid y Barcelona.

Finalmente, publiqué un artículo más en la revista *Pôle Sud*:

Moreno, J., Portillo, M., Rodríguez López, E., Harguindéguy, J. y Coller, X., “Le début de la fin : Retour sur les élections andalouses du 22 mars 2015”, *Pôle Sud*, 43(2), 2015: 153-164.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA EN LOS TRES ARTÍCULOS

- Agranoff, Robert y Ramos Gallarin, Juan Antonio (1997). "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations". *Publius*, 27(4): 1-38.
- Aja, Eliseo y Colino, César Colino (2014). "Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations". *Comparative European Politics*, 12(4-5): 444-467.
- Aja, Eliseo (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza, 2014.
- Albertí Rovira, Enoch (1985). "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14: 155-176.
- Álvarez Junco, José (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Arbós Marín, Xavier; Colino, César; García Morales, María Jesús y Parrado, Salvador (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Auel, Katrin (2014). "Intergovernmental Relations in German Federalism: Cooperative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts". *Comparative European Politics*, 12(4-5): 422-443.
- Barberà, Oscar (2011). *Alianzas políticas, relaciones de poder y cambio organizativo: El caso de Unió Democràtica de Catalunya (1978-2003)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bednar, Jenna; Eskridge, William y Ferejohn, John (2001). "A Political Theory of Federalism". En: J. Ferejohn, J. Rakove y J. Riley (eds.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Bolleyer, Nicole (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Bono, José (2015). *Diario de un ministro*. Madrid: Planeta.
- Cámara Villar, Gregorio (2004). "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1: 197-240.
- Colino, César (2013). "Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model". En: A. López Basaguren y L. Escajedo San Epifanio (eds.), *The*

- Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain. Berlin: Springer-Verlag.
- Colomé, Gabriel (1989). *El Partit dels Socialistes de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- Colomer, Josep (1998). "The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism". *West European Politics*, 21(4): 40-52.
- Culla, Joan (2013). *Esquerra Republicana de Catalunya 1931-2012*. Barcelona: La Campana.
- De la Fuente, Ángel (2012). "Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concierto". Working Paper del Instituto de Análisis Económico. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas.
- De Winter, Lieven (1998). "Conclusion: A Comparative Analysis of the Electoral Office and Policy Success of Ethnoregionalist Parties". En: L. De Winter y H. Türsan (eds.), *Regionalist Parties in Western Europe*. London: Routledge.
- El Mundo (2012). "A qué aspira Cataluña con el 'Pacto Fiscal'". 20 de septiembre.
- El País (2010). "Somos una nación". 4 de julio.
- El País (2014). "1,8 millones de personas votan por la independencia catalana en el 9-N". 10 de noviembre.
- Elias, Anwen y Tronconi, Tronconi (2011). "From Protest to Power: Autonomist Parties in Government". *Party Politics*, 17(4): 505-524.
- Font, Joan (1999). "El pez grande se come al chico: las consecuencias electorales de gobernar en las CC.AA. y municipios españoles". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 87: 145-176.
- García Morales, María Jesús; Montilla Martos, José Antonio y Arbós Marín, Xavier (eds.) (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garoupa, Nuno; Gili, Marian y Gómez Pomar, Fernando (2012). "Political Influence and Career Judges: An Empirical Analysis of Administrative Review by the Spanish Supreme Court". *Journal of Empirical Legal Studies*, 9(4): 795-826.
- Garoupa, Nuno; Gómez Pomar, Fernando y Grembi, Verónica (2013). "Judging Politically: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court". *Journal of Law, Economics and Organization*, 29(3): 513-534.
- Gillespie, Richard (2015). "Between Accommodation and Contestation: The Political Evolution of Basque and Catalan Nationalism". En R. Gillespie y C. Gray (eds.).

- Contesting Spain? The Dynamics of Nationalist Movements in Catalonia and the Basque Country. London: Routledge.
- Gómez Fortes, Braulio y Cabeza Pérez, Laura (2013). "Spain: The Persistence of Territorial Cleavages and Centralism of Popular Party". En: R. Dandoy y A. Schakel (eds.). *Regional and National Elections in Western Europe. Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*. London: Palgrave-McMillan.
- Gras, J. A. (1996). *Métodos y técnicas avanzadas de análisis de datos en ciencias del comportamiento*. Barcelona. Edicions Universitat Barcelona.
- Grau i Creus, Mireia (2000). "Spain: Incomplete Federalism". En: U. Wachendorfer-Schmidt (ed.), *Federalism and Political Performance*. London: Routledge.
- Guibernau, Monserrat (2004). *Catalan Nationalism: Francoism, Transition and Democracy*. London: Routledge.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2015). *Cifras de Población y Censos Demográficos* (en línea). http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_resultados.htm, último acceso el 28 de junio 2016.
- Kamen, Henry (2014). *España y Cataluña: historia de una pasión*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Keating, Michael y Wilson, Alex (2009). "Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain". *West European Politics*, 32(3): 536-558.
- La Vanguardia (2012). "Unas 600.000 personas en la manifestación independentista". 17 de septiembre.
- La Vanguardia (2013). "El PSC rompe la disciplina de voto por primera vez al apoyar el derecho a decidir". 26 de febrero.
- La Vanguardia (2014). "El Parlament aprueba llevar la consulta al Congreso con la fractura del PSC". 16 de enero.
- León, Sandra (2009). "¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 128: 57-87.
- León, Sandra y Ferrín Pereira, Mónica (2011). "Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: The Sectoral Conferences in Spain". *South European Society and Politics*, 16(4): 513-532.
- López Nieto, Lourdes (ed.) (2006). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.

- Maiz, Ramón; Caamaño, Francisco y Azpitarte, Miguel (2010). "The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)". *Regional and Federal Studies*, 20(1): 63-82.
- Marcet, Joan (2002). "Convergència i Unió: de CDC a la Federació". *Debat Nacionalista*, 35: 69-72.
- Martí, David (2013). "The 2012 Catalan Election: The First Step Towards Independence?". *Regional and Federal Studies*, 23(4): 507-516.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas* (en línea). http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Conflictividad_Estado-CCAA/1_trimestre_2014.pdf, último acceso el 28 de junio 2016.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). *Presupuestos de las Comunidades Autónomas* (en línea). <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/asp/inicio.aspx>, último acceso el 28 de junio 2016.
- Ministerio de Interior (2015). *Resultados electorales* (en línea). <http://www.infoelectoral.interior.es/>, último acceso el 28 de junio 2016.
- Moraski, Bryon y Shipan, Charles (1999). "The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices". *American Journal of Political Science*, 43(4): 1069-1095.
- Moreno, Luis (1997). "Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain". *Publius*, 27(4): 65-84.
- Moreno, Luis (2001). *The Federalization of Spain*. London: Routledge, 2001.
- Muro, Diego (2009). "Territorial Accommodation, Party Politics, and Statute Reform in Spain". *South European Society and Politics*, 14(4): 453-468.
- Parker, Jeffrey (2015). *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Abingdon: Routledge.
- Preston, Paul (2006). *The Spanish Civil War: Reaction, Revolution and Revenge*. London: Harper Perennial.
- Qué Hacen los Diputados (2014). *El Gobierno rechaza sistemáticamente cada propuesta de ley de la oposición* (en línea). <http://blog.quehacenlosdiputados.net/>, último acceso el 28 de junio 2016.

- R Foundation (2015). R Project for Statistical Computing (en línea). <https://www.r-project.org/>, ultimo acceso el 28 de junio 2016.
- Roller, Elisa (2002). "Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?". *West European Politics*, 25(4): 69-92.
- Ruiz Almendral, Violeta (2002). "Fiscal Federalism in Spain: the Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities". *European Taxation (IBFD)*, 42(11): 467-475.
- Sala, Gemma (2010). *Can Courts Make Federalism Work? The Impact of the Constitutional Court on Federal Conflict in Spain*. Yale University: PhD.
- Sobrequés i Callicó, Jaume y Riera i Viader, Sebastià (1980). *L'estatut d'autonomia de Catalunya: bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'estatut d'autonomia de 1979*. Barcelona: Edicions 62.
- Stefuriuc, Irina (2009). "Government Formation in Multi-level Settings: Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence". *Party Politics*, 15(1): 93-115.
- Vázquez Docampo, Ramón y López-Muñiz de Mendizábal, Blanca (1994). "MAP LEXTER: sistema de bases de datos jurídicas integradas sobre administraciones territoriales". *Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático*, 5: 765-774.
- Vilà Carrera, Xavier (2014). "The Domain of Spain: How Likely Is Catalan Independence?". *World Affairs*, January/February.
- Voigt, Stefan and Salzberger, Eli (2002). "Choosing not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Powers". *Kyklos*, 55(2): 289-310.

AGRADECIMIENTOS

Quiero dar las gracias a todas las personas que me han apoyado durante este largo recorrido. En particular estoy muy agradecido con todo el personal del grupo DASP que me ha acogido durante estos años. Le agradezco su apoyo a mis dos coautores por sus consejos y correcciones constantes. Finalmente le doy las gracias a mi familia por apoyarme en los momentos difíciles. A todos y todas: gracias de corazón.

RESUMEN

A pesar de la gran cantidad de estudios sobre federalismo y descentralización, los conflictos intergubernamentales han sido poco estudiados. Esta tesis propone colmar este vacío a través de tres publicaciones centradas sobre el caso español y basadas en una metodología mixta. La primera publicación se interroga sobre el alcance de la autonomía regional en España y las tensiones centro-periferia después de la Gran Recesión. El segundo artículo busca identificar las variables que inciden en la conflictividad entre las autonomías y el Estado central desde la Transición, mientras el tercer artículo replica este estudio en el caso de Cataluña. Se concluye que la conflictividad centro-periferia en España es alta – especialmente desde el salir de la crisis – y que el país necesita reformas estructurales de índole federal para limitar estos conflictos.

